

L'alignement des Voies publiques et privées

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 28 Mai 1938, à 13 h. 30

PAR

EDMOND GUILLE

Jury {

MM. ROLLAND, *professeur,*
MESTRE, *professeur,*
SIBERT, *professeur.*

Librairie L. RODSTEIN
17, Rue Cujas, PARIS (V°)

1938

L'alignement des Voies publiques et privées

THESE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le 28 Mai 1938, à 13 h. 30

PAR

EDMOND GUILLE

Jury

{ MM. ROLLAND, *professeur*,
MESTRE, *professeur*,
SIBERT, *professeur*.

Librairie L. RODSTEIN

17, rue Cujas, PARIS (V^e)

1938

*La Faculté n'entend donner aucune approbation, ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs*



A MA FEMME

ET

A MA PETITE FRANÇOISE

A MES PARENTS

A MES PROFESSEURS

ET

A TOUS CEUX QUI ME SONT CHERS



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41553016_0063

INTRODUCTION

La voirie, c'est-à-dire l'ensemble des voies de communication, est un élément essentiel de la sécurité et de la prospérité économique d'un pays ; c'est ce qui, avec l'usage public, justifie l'intervention de l'autorité administrative dans ce domaine qui ne pourrait sans inconvénients graves être abandonné à l'initiative particulière.

Les voies de communication font partie du domaine public de la collectivité qui les aménage ou les entretient ; les voies privées, c'est-à-dire celles qui appartiennent à des particuliers constituent l'exception.

La domanialité publique, régime spécial auquel des biens sont soumis en raison de leur nature ou de leur affectation, est exclusive de la notion de propriété : elle entraîne pour ces biens l'inaliénabilité, l'imprescriptibilité, et l'insaisissabilité. Mais, seules appartiennent au domaine public les voies qui présentent un caractère public lequel peut résulter soit d'une décision administrative, soit d'une affectation de fait à l'usage public (1).

D'autre part, les nécessités de la conservation et de l'amélioration des voies de communication ont obligé le législateur à imposer aux propriétés riveraines de ces voies différentes charges qu'on nomme ordinairement servitudes de voirie. Parmi celles-ci, la plus importante en même temps que la plus controversée est la servitude d'alignement, laquelle prend sa source dans la délimitation des voies publiques.

Le but traditionnel de cette servitude est de donner à l'administration, selon les termes de l'édit de décembre 1607, les moyens de pourvoir à ce que les voies publiques s'élargissent et s'embellissent « au mieux que faire se pourra ».

(1) Cons. d'Et., 19 janvier 1934, Pont de Beauvoisin, Leb., p. 101.

Mais ses effets, relativement lents, sont apparus insuffisants pour donner satisfaction aux besoins nouveaux apparus depuis un quart de siècle. Les notions déjà familières d'hygiène ou d'urbanisme se sont trouvées trop enserées dans le cadre étroit de la législation existante, qui tenta d'abord de résister, puis céda. A l'heure actuelle le vieil édifice — toujours conforté, mais jamais encore reconstruit en totalité — craque sous la pression des aspirations modernes qui ont besoin, pour s'épanouir, d'un instrument plus puissant et plus rapide.

Aussi est-il permis d'espérer que la refonte de l'alignement, attendue depuis si longtemps, est maintenant prochaine. A la veille d'une réforme aussi importante, il nous a paru utile de rassembler la législation éparse de l'alignement, en bornant toutefois cette étude aux seules voies qui présentent un intérêt réel en ce qui concerne l'alignement, c'est-à-dire la voirie routière (1), qui comprend les routes nationales, les voies urbaines et les chemins vicinaux ou ruraux (2).

(1) De nombreuses classifications ont été données en matière de voirie. Selon la nature physique de la voie, on a distingué la voirie terrestre, fluviale ou maritime.

Selon l'autorité chargée de la construction et de l'entretien de la voie, on a distingué la voirie nationale, départementale ou communale. Jusqu'en 1926, et pour tenir compte de la différence quant à la poursuite des infractions, on distinguait la grande voirie (routes nationales, départementales, rues de Paris, et rues formant le prolongement de routes nationales), et la petite voirie (voies urbaines, vicinales et rurales).

(2) Rappelons que les routes nationales, construites et entretenues aux frais de l'Etat, relient les grandes villes entre elles ou la capitale aux frontières; les routes départementales, dont le soin incombe aux départements relient le chef-lieu et les villes les plus importantes du département; les chemins vicinaux, en principe, ne débordent pas le cadre départemental; on distingue, selon l'importance, les chemins vicinaux, de grande communication, les chemins vicinaux d'intérêt commun et les chemins vicinaux ordinaires. Le budget vicinal comporte une participation financière de l'Etat, des départements et des communes. Les chemins ruraux dépendent des administrations communales.

Tous ces chemins sont des voies dites extérieures; les voies dites intérieures — rues et places des agglomérations — constituent la voirie urbaine,

PREMIERE PARTIE

LES DONNÉES DU PROBLÈME

CHAPITRE PREMIER

L'alignement, sa définition, son objet, sa nature et sa raison d'être

En matière de voirie, on entend par alignement le tracé fixant, au moyen de lignes géométriques, la limite légale extrême, actuelle ou future de la voie publique. C'est, en d'autres termes, la ligne de démarcation établie entre la voie publique et les propriétés riveraines (1).

Nous avons dit qu'il s'agit d'une limite légale ; c'est exact en ce sens que son respect est imposé sous peine des sanctions édictées

(1) Signalons dès maintenant une confusion possible et souvent commise entre la largeur et les limites d'une voie. La largeur s'exprime par une appréciation métrique, applicable seulement à la chaussée de la voie proprement dite, non compris selon les cas, les trottoirs, banquettes ou remblais. Les limites, au contraire, affectent l'ensemble du terrain incorporé au domaine public, c'est-à-dire la partie destinée à la circulation et les dépendances. En outre, la simple fixation de la largeur d'une voie ne produit aucun effet à l'égard des propriétaires riverains.

Enfin, pour éviter tous risques d'erreur, il est préférable de ne pas considérer comme dépendances les parties acquises en dehors des limites régulièrement fixées, puisqu'elles ne font pas partie du chemin. (Cons. d'Et., 6 mars 1908, Muret, Rec. Leb., p. 218.)

par les lois ou règlements en vigueur. Mais cette limite ne résulte pas toujours d'un acte administratif proprement dit, et nous verrons plus loin que dans certains cas, en l'absence de cet acte, elle peut être établie d'après la situation des lieux.

On comprend aisément que le droit de délimiter la voie publique serait inopérant pour l'autorité administrative s'il ne comprenait outre le droit de constater l'état de la voie, celui de l'accroître ou de la rétrécir.

C'est pourquoi en droit administratif, l'alignement n'est pas seulement la délimitation de la voirie, mais l'ensemble des moyens donnés à l'Administration pour fixer cette limite et surtout pour en assurer la réalisation et la conservation.

L'alignement répond donc à la nécessité de redresser, d'élargir — d'ouvrir peut-être — des voies publiques, avec la préoccupation d'assurer une certaine régularité de lignes, la disparition des renforcements et de garantir le sol des voies publiques contre les négligences ou les usurpations. Il permet à l'Administration de faire subir au domaine public des additions ou des retranchements par une procédure sommaire et peu coûteuse, sans intervention de l'autorité judiciaire « gardienne de la propriété privée », et même sans indemnité préalable.

C'est donc un procédé exorbitant du droit commun, qui tient à la fois du bornage, de l'expropriation et de la servitude d'utilité publique.

L'alignement tient du bornage en ce qu'il constate et fixe la limite entre le domaine public et les propriétés privées, mais il n'en constitue pas moins une opération juridique essentiellement différente de l'action prévue par l'article 646 du Code Civil. En effet, tandis que le bornage affecte les deux biens qui sont contigus et a pour but de fixer une limite commune, l'alignement n'affecte qu'un seul bien et ne prétend fixer qu'une seule limite. Il s'agit d'un acte purement administratif par lequel vont être déterminées les portions de terrain qui échapperont à l'appropriation privée et seront soumises à un régime spécial.

De là, trois caractéristiques essentielles :

a) L'alignement, bien qu'obligatoire pour les riverains ne constitue pas pour eux un titre analogue à celui que leur donnerait le bornage ordinaire ;

b) L'Administration procède à l'établissement de l'alignement

en vertu d'un pouvoir qui lui est propre, et elle est seule juge de l'opportunité d'une délimitation (1) ;

c) Si elle y procède, c'est uniquement par ses soins et à ses frais.

L'alignement tient de l'expropriation pour cause d'utilité publique en ce sens qu'il peut reporter les limites du domaine public sur les fonds voisins. Il opère dépossession et incorporation sans recours aux formalités obligatoires en matière d'expropriation : on dit qu'il réalise une expropriation indirecte. Mais des différences sensibles séparent les deux institutions.

L'alignement frappe simultanément un grand nombre de fonds, tandis qu'en principe l'expropriation n'opère qu'à la longue et par étapes successives. Par l'expropriation, l'immeuble est acquis libéré de toutes espèces de servitudes ou de droits réels : par l'alignement, les droits des tiers restent intacts (2). L'indemnité d'expropriation est préalable et tient compte de tout le préjudice causé (3) ; l'alignement ne donne droit qu'au paiement ultérieur du sol nu (4). Enfin, en matière d'alignement, les locataires et autres ayants-droit ne sont pas désintéressés par l'Administration : il leur appartient de se retourner contre leur auteur.

L'alignement réalise donc quelque chose de différent de l'expropriation.

Enfin, l'alignement tient de la servitude d'utilité publique en ce qu'il impose aux propriétaires riverains désireux d'élever des constructions nouvelles, de procéder à des réparations, ou de se clore, l'obligation de solliciter au préalable l'autorisation d'exécuter les travaux et de se conformer au tracé qui leur est indiqué par l'Administration.

D'une manière générale, on peut considérer qu'une servitude est caractérisée par une entrave à la liberté, une atteinte au droit de propriété, dérogoires au droit commun.

(1) Cons. d'Et., 19 juin 1935 ; Vogt, *Leb.*, p. 696.

(2) Cons. d'Et., 6 décembre 1855 ; Sauvaget, *Rec. Leb.*, p. 716.

(3) A la condition qu'il soit la suite directe, immédiate et nécessaire de l'expropriation. Cass. Civ., 22 novembre 1937 ; D. H., 1937-34.

(4) Dans ce cas, le propriétaire conserve la propriété du terrain jusqu'à la fixation de l'indemnité et pourrait le grever d'hypothèque. Solution justifiée en l'absence de texte, les parties en présence, si elles sont d'accord sur la chose ne le sont pas sur le prix. (Code Civil, art. 1583.)

On a distingué, d'après leur origine, les servitudes établies par l'homme et les servitudes établies par la loi (1), ou bien encore, d'après la nature du fonds auquel elles s'appliquent, les servitudes privées et les servitudes d'utilité publique.

Ces dernières sont des limitations apportées aux droits des riverains dans l'intérêt de la collectivité (Code Civil, art. 649 et 650). Ce sont donc des servitudes d'un genre très particulier ; mais ce caractère de l'alignement n'a pas toujours été nettement défini.

Le fondement de la servitude est généralement admis : le droit de propriété doit fléchir devant l'intérêt public auquel il est d'ailleurs redevable de son inviolabilité.

Mais on a prétendu en déduire que l'obligation du propriétaire découle de l'état de société, lequel n'est qu'un échange mutuel de services, et que cette obligation n'est que le prix du bénéfice que le propriétaire retire d'avantages dont la somme profite à tous.

Il ne nous paraît pas possible d'admettre cette interprétation. Outre qu'elle place sur un même plan l'intérêt général et des intérêts particuliers qui doivent en réalité s'effacer devant lui, elle présente encore le grave inconvénient de laisser supposer qu'en pareille matière il serait possible d'invoquer la nécessité d'un respect quasi absolu du droit de propriété. Ainsi, c'est par application de cette idée, a-t-on dit, que cette servitude ne peut atteindre, sans manquer de base légale, les immeubles simplement compris dans le tracé de voies nouvelles non encore ouvertes : une telle charge ne pouvant être que la compensation des privilèges attachés à la riveraineté.

Ce principe qu'il s'agit du prix des avantages procurés par la jouissance de la voie a été affirmé devant la Chambre des Députés au cours d'une discussion sur l'expropriation (2), et la jurisprudence administrative en a fait application (3) : la Cour de Cassation, après une certaine opposition, s'y est également ralliée (4). Nous ne critiquerons nullement cette solution qui nous paraît amplement justifiée par les textes ; au surplus, le mot alignement lui-même

(1) Suivant une autre distinction, les servitudes sont naturelles, légales, ou du fait de l'homme. Mais on peut prétendre, à juste titre, que toute servitude est naturelle et légale.

(2) Séance du 9 février 1833 ; « *Moniteur Universel* » du 10 février 1833.

(3) Cons. d'Et., 23 février 1883 ; Sarlandie, *Leb.*, p. 208 ; 4 juillet 1884, *Harlingue*, *Ibid.*, p. 577.

(4) Cass. Crim., 4 février 1882 ; Astrié, *D. P.*, 1882. 5.20-27 novembre 1884, Quénérdu, *D. P.* 1886, 1.184.

ne signifie pas autre chose que redressement, régularisation, c'est-à-dire **modification de ce qui existe.**

Mais — et nous le répétons — il nous est impossible d'admettre qu'elle soit fondée sur la seule considération du respect des droits des particuliers à un « échange mutuel de services ». Quand on nous dit qu'il est juridique de ne pas appliquer la servitude d'alignement aux voies projetées, nous répondons oui.

Quand on ajoute que cette exemption est basée sur le droit qu'ont les propriétaires de ne supporter la servitude qu'en compensation des avantages qu'ils retirent du voisinage d'une chose publique, établie aux frais de tous dans l'intérêt de tous, et que sans ces avantages elle cesserait d'être légitime (1), nous répondons non.

Il ne faut pas chercher, en effet, à établir une corrélation entre les avantages et les charges provenant du voisinage du domaine public routier : la puissance publique n'est pas une institution conventionnelle, mais un aboutissement historique ; les individus lui sont soumis non par un acte d'adhésion volontaire, mais par l'inéluctable loi de la nécessité sociale.

Il s'agit donc d'un attribut de souveraineté, dont la légitimité est incontestable quand il satisfait à la double condition d'être prévu par la législation et d'avoir pour but un mieux-être social.

D'ailleurs, l'argumentation adverse ne serait fondée que si l'assimilation était possible entre l'alignement et une servitude ordinaire, avec un fonds dominant et un fonds servant. Or, il n'y a rien de tel : l'alignement est une servitude établie non au profit d'un fonds — en l'occurrence le domaine public — mais au profit d'une collectivité. En effet, l'ordre administratif comprend non seulement les droits qui ont pris naissance dans le sein même de l'Administration, mais encore toutes les attributions légales de l'Administration, allant de la surveillance sur certains objets en vue de l'intérêt public, jusqu'à l'exercice, sur la propriété privée, du droit de servitude (2).

D'ailleurs, et sans s'attarder à une discussion théorique où seule une précision est nécessaire, l'examen des arguments présentés montre la faiblesse de la position que nous critiquons. C'est ainsi que M. Delanney, auteur d'une monographie de l'alignement

(1) Delanney. — De l'alignement, p. 36.

(2) Laferrière. Cours de Droit Public et Administratif, II, p. 551.

estime que déjà l'approbation du plan d'alignement d'une voie projetée cause toujours aux propriétaires un préjudice certain, car la seule éventualité d'une expropriation déprécie la valeur des terrains affectés (1).

Or, l'éventualité d'une expropriation a toujours, sous le régime de la loi de 1841 et en raison des excès des jurys, provoqué la hausse du prix des terrains. D'autre part, il est certain que la prévision du passage d'une voie publique au travers de terrains en augmente la valeur. Ne l'a-t-on pas reconnu en organisant la récupération des plus-values ?

Par ailleurs, on a fait remarquer (2) qu'il serait peu juridique de tenir compte, en cas de modification d'un arrêté d'alignement après commencement des travaux, du degré d'avancement de ceux-ci ; les distinctions byzantines du Conseil d'Etat en matière de travaux confortatifs ou pour l'application de la servitude de reculement sont-elles plus juridiques ?

Nous ne le pensons pas ; en réalité, il faut bien reconnaître que l'alignement est quelque chose de particulier, et non la contrepartie d'avantages procurés à ceux qui en supportent l'application.

L'écueil à éviter dans cette application, ce sont les excès dans un sens ou dans l'autre. Mais si, en présence d'une législation sévère, la jurisprudence administrative a dû faire preuve de toute la modération possible (3) nous regretterons qu'elle n'ait pas toujours été aussi respectueuse des droits des particuliers. Le Conseil d'Etat n'a-t-il pas décidé, plus de dix ans après la loi du 13 avril 1900 qu'un retard de dix-sept mois apporté par l'Administration dans la délivrance d'un alignement pouvait n'être imputable qu'à la longueur de l'instruction nécessaire (4) ! Nous pensons que la rigueur des délais doit être appliquée à tous, à l'Administration comme aux particuliers (5).

Assailli de critiques, l'alignement a vu les attaques mettre en jeu jusqu'à son existence. Certains ont demandé la suppression de

(1) Delanney, *op. cit.*, p. 103.

(2) Delanney, *op. cit.*, p. 179.

(3) Delanney, *op. cit.*, p. 121.

(4) Cons. d'Et., Manrot, 28 juin 1912. *Leb.*, p. 742.

(5) Nous nous excusons de la longueur de cette mise au point ; elle nous a paru nécessaire pour la compréhension des institutions récentes. Voir, *infra*, Troisième partie, chapitre II.

cette servitude qui « aurait perdu sa raison d'être », et en 1881, le Sénat avait renvoyé à l'examen du ministre de l'Intérieur une pétition tendant à l'abrogation de toutes les dispositions relatives à l'alignement.

On demeure stupéfait qu'un semblable état d'esprit ait pu se manifester. Il faut n'avoir eu jamais la possibilité de se rendre compte du nombre de contraventions commises, oublier que toujours c'est la crainte du gendarme qui demeure, hélas ! le commencement de la sagesse, pour croire un seul instant à l'honnêteté de nos contemporains. Si l'alignement disparaissait, bientôt recommenceraient sans bride les empiètements, les usurpations, avec leur cortège de graves inconvénients.

En réalité, les doléances qui montent naissent d'intérêts particuliers. Tel qui s'indignera de l'existence, dans la ville qu'il habite, de rues étroites ou tortueuses, de masures en saillie, qui déplorera peut-être alors l'impuissance de l'Administration à porter remède à cet état de choses, jugera quelque jour la servitude inique et vexatoire dès qu'elle affectera, même légèrement, sa propriété.

Nous le répétons, on oublie trop souvent l'intérêt général ; c'est en son nom, cependant, c'est pour que les populations urbaines eussent un peu plus d'air et de lumière que l'édit de décembre 1607 avait chargé « le Grand Voyer ou ses Commis de pourvoir que les rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra ».

Le but poursuivi est-il atteint maintenant, et la servitude inutile ? Nul, sans doute, ne se hasarderait à le soutenir... D'ailleurs, en admettant même qu'il en soit ainsi, l'augmentation continue du nombre d'habitants dans les grandes villes, la circulation croissante, font apparaître des besoins nouveaux. Certains plans, arrêtés depuis dix ans à peine, réclament souvent déjà de sérieuses modifications.

L'alignement ne doit pas disparaître : il sera l'instrument actif de l'urbanisme de demain, et comme tel, il conviendrait plutôt de le renforcer. Au surplus, il ne s'agit pas d'une création hâtive, motivée par des considérations d'ordre particulier. L'alignement s'est façonné lentement au cours des siècles ; les règles importantes ont été formulées par notre ancien droit, mais les principes étaient déjà connus du droit romain.

CHAPITRE II

LES ANTÉCÉDENTS HISTORIQUES

§ 1. — *Le droit romain*

Si, à l'époque primitive, les relations qui s'établirent de peuplade à peuplade, de région à région, ainsi qu'entre les agglomérations rurales, n'empruntèrent que de simples pistes ou des sentiers à peine tracés, les besoins de la civilisation romaine et surtout de la protection de l'empire entraînèrent bientôt la création de véritables voies de communication, construites pour durer sans fatigue et sans faiblesse.

Les premiers travaux entrepris répondirent, en effet, aux besoins militaires : telle fut l'origine des voies prétoriennes, construites dès les premières expéditions guerrières, afin de maintenir plus facilement sous le joug les peuples conquis. Elles devaient, pour cette raison, être capables de supporter le passage des légions, des chars et du matériel de guerre ; d'où le soin particulier apporté dans l'établissement de ces ouvrages — ne pouvait-on pas parcourir sous Auguste 300 kilomètres en 24 heures — perfection dont témoignent d'ailleurs les tronçons qu'on peut encore admirer de nos jours. Mais ces voies, quoique les plus nombreuses et les plus importantes, ne pouvaient toutefois suffire à la satisfaction des besoins locaux. Il est vrai que les populations civiles, surtout agricoles, peu commerçantes, ne se déplaçaient guère, étant surtout constituées par des familles de colons fixées sur le sol à perpétuelle demeure. Malgré cela, si l'usage était de courir à pied sur les premiers chemins, la nécessité de circuler plus confortablement entraîna bientôt la construction de véritables routes secondaires, travail d'ailleurs confié aux soins des ingénieurs des voies militaires — d'où l'identité des constructions. De ces voies secondaires, les unes étaient des chemins vicinaux, simples

embranchements des voies prétoriennes : les autres, rues et places des villes, constituaient la voirie urbaine.

Le sol de ces diverses voies fut de bonne heure considéré comme « res publica », chose affectée à l'usage public et mise évidemment hors commerce. A la base de ce régime, qui renferme déjà les principes essentiels de notre conception traditionnelle du domaine public, on trouve l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. Les permissions de voirie étaient également connues : elles présentaient un net caractère de précarité, qu'atteste l'annualité de la redevance (solarium). Il n'y a donc pas lieu de s'étonner que la conservation des voies publiques ait été l'objet de soins minutieux. Il est certain en effet que la législation romaine a connu l'alignement, sans évidemment que ce mot désigne la servitude moderne avec toutes ses conséquences. Mais, comme de nos jours, il existait une double protection, mesures préventives d'une part, répressives d'autre part.

Pour la délimitation des voies, de véritables plans généraux recevaient l'homologation impériale. Têl fut le plan que l'empereur Néron fit établir après l'incendie de Rome, véritable plan d'aménagement dressé en vue de la reconstruction de la ville, et prévoyant des artères mieux distribuées et plus spacieuses. Si l'on précise qu'en matière de voirie les Romains ne connaissaient pas l'indemnité aux riverains, on pourrait prétendre que nos modernes plans d'aménagement et d'extension ne sont encore que le pâle reflet de l'antiquité romaine ! En dehors du plan, enfin, des bornes placées sur le tracé des voies en indiquaient matériellement les limites.

Préalablement à toute construction en bordure d'une voie publique, le riverain devait solliciter de l'Administration l'indication de l'alignement à observer pour ne pas empiéter sur le domaine public.

Nul ne pouvait construire sans s'être fait indiquer le mode d'ornementation extérieure auquel il devait se conformer, d'après des types arrêtés d'avance, par décret de l'empereur ou décision du préfet. Aucune modification ne pouvait intervenir ultérieurement sans autorisation préalable.

L'alignement était donné par le préteur et ensuite le préfet à Rome, par les gouverneurs dans les provinces. Il existait au-dessous des employés spéciaux pour les grandes routes, d'une part, pour les voies urbaines et les chemins vicinaux d'autre part, et auxquels les fonctionnaires susdits s'en remettaient du soin de délivrer l'alignement. L'autorisation donnée devait expressément réserver les droits des tiers.

En ce qui concerne les mesures répressives, la protection relevait soit directement de l'imperium des magistrats, soit de l'action des particuliers. La compétence administrative était caractérisée par la réunion entre les mains des mêmes fonctionnaires, de deux pouvoirs : le pouvoir d'édicter des règlements et celui d'en sanctionner l'exécution ; c'était d'ailleurs le régime ordinaire dans la législation romaine. Dans l'hypothèse envisagée, l'Administration pouvait réprimer les usurpations et imposer la remise en état ; elle a donc toujours eu, en droit romain, la possibilité d'assurer d'une manière rapide et efficace la protection des voies publiques.

Cette protection n'était sans doute pas, malgré tout, considérée comme efficace, puisque les particuliers pouvaient également intervenir. Ils avaient en effet à leur disposition, d'une part l'action *operis novi nunciato*, laquelle n'était que la mise en route de l'action publique sur l'initiative particulière, d'autre part les interdits prétoriens, lesquels comprenaient les interdits prohibitifs — prévenant les tentatives d'empiètement — et les interdits restitutoires — imposant la remise en état des lieux. L'interdit était une défense, rédigée en termes solennels, véritable loi applicable à une espèce particulière et que le magistrat (gouverneur, préteur ou préfet) délivrait à un particulier sur demande de celui-ci. En cas d'infraction à cet interdit, le contrevenant était renvoyé devant un juge qui le condamnait, si la preuve était faite qu'il était réellement coupable de l'infraction.

Ainsi donc, si l'on tient compte de la moindre densité de la population, du nombre moins élevé de voies publiques, de la circulation infiniment moins développée, on est obligé de reconnaître que la voirie romaine était beaucoup mieux protégée que la nôtre.

§ 2. — Des barbares au roi Henri

La décadence du Bas-Empire avait déjà donné le signal du délaissement du réseau routier ; les invasions barbares vinrent en parachever l'abandon. Qu'importait, aux rudes guerriers de l'époque franque, habitués à se frayer un chemin à travers les forêts, l'existence de ces voies bonnes tout au plus pour des esclaves paresseux !

D'ailleurs, point n'était besoin de construire ; à cette époque barbare, le seul fait d'avoir réparé quelques-unes des anciennes voies romaines établies en Gaule a suffi à la gloire de Brunehaut (534 à

613). Les chaussées existantes, qu'elle fit revêtir d'un dallage en pierres affrontèrent allègrement l'assaut du temps. En quelques endroits leur tracé subsiste encore.

Après la reine d'Austrasie, le roi Dagobert I^{er} (628-638) peut également revendiquer une place d'honneur. Sous son règne, les chemins publics étaient encore divisés en trois catégories, selon leur importance, comme au temps des Romains : on distinguait, en effet, les *vix publicæ* ou grandes routes, les *vix convicinales* ou chemins vicinaux, les *semitæ* ou sentiers. Dagobert entreprit d'en sauvegarder le sol et de réprimer les usurpations : un édit punit tout empiètement d'une amende variable selon la catégorie du chemin intéressé, et prescrivit l'enlèvement de tout ouvrage empiétant sur la chaussée. C'est déjà la double sanction moderne.

Après Dagobert, seul Charlemagne tenta un effort vraiment sérieux pour reconstituer le réseau routier. Un capitulaire de mai 793 ordonna que chacun participât aux réparations ordonnées, et des commissaires spéciaux — les célèbres Missi Dominici — furent chargés de visiter les provinces et de prescrire les travaux reconnus nécessaires. Au point de vue législatif, Charlemagne essaya surtout de reprendre les traditions impériales : le novateur hardi fit place à un simple compilateur.

La tentative de Charlemagne pour ressusciter l'empire romain fut sans lendemain : après sa mort, ce fut le chaos. L'absence de tout pouvoir centralisé était peu favorable, à l'époque féodale, à l'entretien du réseau routier. On ne réparait que les endroits absolument impraticables ou dangereux, et encore dans le voisinage immédiat des villes. Quant à la législation protectrice, il n'en était plus question. L'absence d'uniformité dans la largeur des chemins favorisait les anticipations de riverains, dont les plus hardis allaient jusqu'à la suppression totale du chemin, substituant à l'ancien tracé à peu près rectiligne un parcours sinueux, empruntant les régions rocailleuses impropres à la culture. D'ailleurs, les pouvoirs publics étaient accaparés par d'autres soins, et les particuliers s'en préoccupaient peu ; la vie s'était comme resserrée dans les bourgs et les seigneuries, et l'insécurité était telle que nul ne se hasardait en rase campagne.

Des tentatives comme celle de Louis VI le Gros, une recrudescence du sentiment religieux et des pèlerinages furent à l'origine de besoins nouveaux. L'autorité royale favorisa la reconstruction des chemins, créa des commissaires généraux chargés de la police des

routes. Mais une telle entreprise heurtait des intérêts trop puissants : elle échoua, sauf peut-être en ce qui concerne la voirie urbaine qui n'échappa jamais d'ailleurs complètement à la réglementation (1). Quelques temps après, la guerre de Cent Ans consacrait la disparition quasi complète du réseau routier.

Quand le calme revint, la remise en état d'un chemin apparut comme une œuvre aussi méritoire que la construction d'une église ou le dévouement aux malades. Mais la situation était désespérée. En rase campagne, seules les ornières marquaient le passage des charriots ; les voyageurs s'égarèrent à la recherche de ces vagues limites ; si d'aventure un voyage du roi nécessitait une remise en état, on entassait à la hâte des cailloux ou des pierres, parfois de simples fagots. Peu de temps après, abandonné de nouveau, le chemin était encore envahi par les riverains ou par la végétation. Dans les villes, la rue était constituée par un sol boueux, couvert de débris et de fumier, limité par des ornières encombrées de pierres, et au milieu duquel coulait un ruisseau infect. Un odeur insupportable s'en dégageait : aussi la lèpre et la peste sévissaient-elles presque en permanence. Le soin de veiller à la voirie était confié à tant de tribunaux et d'officiers divers, plus soucieux de leurs prébendes que de l'intérêt général, le parasitisme était porté à un tel degré que les efforts de la royauté pour recouvrer la plénitude du pouvoir demeurèrent longtemps vains.

Les mesures prises par Charles VII pour la remise des chemins en état de viabilité et la suppression des péages, la création du service des courriers royaux par Louis XI marquent le point de départ d'un renouveau. A cette évolution du pouvoir central correspondit une évolution des esprits : l'émancipation des serfs qui augmenta la circulation, les guerres d'Italie, l'invention de l'imprimerie, furent autant d'événements qui préparèrent favorablement les esprits. Aussi Louis XII put-il unifier le service de la voirie et le confier aux Trésoriers de France dans tout le royaume.

Au milieu du xv^e siècle, on entreprit de paver les chemins. En 1550, Henri II prescrivait d'en respecter la largeur : en 1579,

(1) Il faut même signaler une ordonnance de 1270, dans laquelle on trouve déjà le régime que reprendra l'édit de 1607, et qui marque même un certain progrès sur la législation romaine. Mais les troubles de cette époque voulaient toute tentative à l'insuccès.

Henri III ordonnait que cette largeur fût remise en son ancien état, et un édit de 1583 régla le régime des plantations en bordure des chemins. Les guerres de religion constituaient un sérieux obstacle à cette réglementation, dont le besoin se faisait pourtant nettement sentir : c'est ainsi qu'aux Etats-Généraux de 1560, le Tiers demandait qu'une loi générale vînt imposer l'obligation d'obtenir l'alignement avant de bâtir.

CHAPITRE III

DE LA MONARCHIE ADMINISTRATIVE A LA PÉRIODE CONTEMPORAINE

§ 1. — *L'ancien droit*

Quand la paix intérieure fut rétablie, les préoccupations commerciales, le développement des communications firent passer au premier plan les questions routières. Pour mettre un terme aux abus qui subsistaient, Henri IV créait, par un édit de mai 1599, l'office de Grand Voyer de France, auquel il confia la super-intendance sur tous les voyers établis ; un an après, le 22 septembre 1600, une ordonnance du prévôt de Paris établissait la nécessité de demander l'alignement avant de construire ou de réparer.

Mais ce fut l'édit de décembre 1607, qui en reproduisant et en précisant les dispositions de l'ordonnance ci-dessus relatives aux alignements et saillies formula en cette matière la règle fondamentale encore applicable aujourd'hui.

Il dispose, en effet, en son article 4 :

« Deffendons à nostre dict grand-voyer ou ses commis de per-
» mettre qu'il soit fait aulcunes saillies, aduances et pans de bois
» aux batimens neufs, et mesme à ceux où il y en a à présent de
» construitz les réédifier, ny faire ouvrages qui les puissent confor-
» ter, conserver et soutenir, ny faire aucun encorbellement en avance
» pour porter aucun mur, pan de bois ou autres choses en saillie, et
» porter à faux sur lesdites rues, ains faire le tout continuer à plomb,
» depuis le rez-de-chaussée tout contremont, et pourvoir à ce que les
» rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra, et
» en baillant par luy les allignemens, redressera les murs où il y aura
» ply ou coude, et de tout sera tenu de donner par écrit son procès-
» verbal de luy signé ou de son greffier, portant l'allignemens des dits
» édifices de deulx toises en deulx toises, à ce qu'il n'y soit contre-

» venu : pour lesquels alignemens nous lui avons ordonné soixante
» sols parisis pour maison, payables par les particuliers qui feront
» faire les dites édifications, sur ladite voyrie, encore qu'il y eût
» plusieurs alignemens en icelle, n'estant compté que pour un
» seul. »

Ainsi se trouvent prévus l'alignement, la servitude de recule-
ment, l'élargissement et l'embellissement des rues.

Quant à l'article 5, il précise :

« Comme aussy nous défendons à tous nos dits subjectz de ladite
» ville, faux-bourgs, prévosté et vicomté de Paris, et autres villes de
» ce royaume, faire aucun édifice, pan de mur, jambes estryère,
» encoignures, caves ny travail, forme ronde en saillie, sièges, bar-
» rières, contre-fenestres, huis de caves, bornes, pas, marches, mon-
» toirs à cheval, auvens, enseignes, establiz, cage et menuiserie,
» châssis à verre et autres avances sur ladite voyrie, sans le congé
» et alignemens de nostre dict grand-voyer ou desdits commis. Pour-
» quoi faire nous lui avons attribué et attribuons la somme de soi-
» xante sols tournois, et après la perfection d'iceux, seront tenus les
» dits particuliers d'en avertir ledit grand-voyer ou son commis, afin
» qu'il récolle les dits alignemens, et reconnoisse si les dits ouvriers
» auront travaillé suivant iceux, sans toutesfois payer aucune chose
» pour ledit récollement et confrontation, et où il se trouveroit qu'ils
» auroient contrevenu auxdictz alignemens, seront lestdits particu-
» liers assignez par devant le prévost de Paris ou son lieutenant,
» pour voir ordonner que la besogne mal plantée sera abattue, et
» condamnez à telle amende que de raison, applicable comme des-
» sus. »

Il prévoit le récolement, l'autorisation de réparer, l'amende et
la démolition en cas de besogne mal plantée. Signalons que l'édit
précise, en son article 3, que la réglementation s'applique aux che-
mins royaux ainsi qu'aux rues et places des villes. Rendu sur les
instances de Sully, titulaire de l'Office de Grand-Voyer de France,
l'édit avait également pour but de fixer ses attributions, droits et
prérogatives.

Les trésoriers de France, qui n'étaient d'ailleurs pas dessaisis
de toutes leurs attributions, obtinrent en 1626 la suppression de
l'Office de Grand-Voyer. Ils concentrèrent à ce moment — comme
en droit romain — le pouvoir de réglementation et celui de répres-
sion. Ils durent, à partir de 1721, partager leurs attributions avec
les Intendants.

L'interdiction d'empiéter sur la largeur des chemins est mentionnée dans l'arrêt du Conseil du 17 juin 1721 et rappelée dans l'ordonnance du 4 août 1731 et dans l'arrêt du Conseil du 16 décembre 1759.

Par ailleurs, des règlements successifs déterminèrent, pour chaque genre d'ouvrages, les saillies permises.

Cette réglementation, qui prévenait les usurpations sur les voies publiques fut étendue à toutes les généralités du royaume le 27 février 1765 par un arrêt du Conseil qui résume toute la législation de l'alignement, et dont nous donnons le texte ci-après :

« Le roi étant informé que l'exécution des plans pour les tra-
» versés des routes construites par ses ordres dans les villes, bourgs
» et villages de quelques généralités, souffrent différents retarde-
» ments et est même quelquefois totalement intervertie par des ali-
» gnements donnés aux propriétaires des maisons ou autres édifices
» sur les dites routes, par des officiers de justice ou prétendus voyers,
» qui n'ayant aucune connaissance des dits plans, s'ingèrent, sous
» différents prétextes, dans l'exercice d'une fonction que S. M. ne
» leur a pas confiée, et s'étant fait rendre compte de ce qui se prati-
» que à cet égard au Bureau des Finances de la Généralité de Paris,
» dans le ressort duquel, pour prévenir de pareils abus le dit Bureau
» a prescrit par son Ordonnance du 29 mars 1754, que tous les ali-
» gnements pour construction, reconstruction et permissions relati-
» ves à toutes espèces d'ouvrages à la face des bâtiments étant sur
» les dites routes, ainsi que pour établissement d'échoppes et choses
» saillantes, seraient données par les trésoriers de France, commis-
» saires de S. M. ou en l'absence des dits sieurs commissaires, par
» un autre des dits trésoriers de France et ce dans l'un ou l'autre
» cas, conformément aux plans, levés et arrêtés par ordre de S. M.
» qui seront ou seraient déposés par la suite, ainsi que les minutes
» des dits alignements et permissions, au greffe du dit Bureau des
» Finances, pour être par le dit Bureau statué sur toutes les contra-
» ventions et exécution des Edits et Déclarations de S. M. et ayant
» reconnu que les dispositions de cette Ordonnance en conservant
» et maintenant la compétence des Bureaux des Finances sur cette
» matière, parent à tous les inconvénients, S. M. aurait cru, en
» confirmant les dispositions de la dite Ordonnance, devoir les éten-
» dre à tous les bureaux des finances du Royaume.

» A quoi voulant pourvoir.

» Vu la susdite Ordonnance du Bureau des Finances de Paris

» du 29 mars 1754 et où le rapport du sieur de l'Averdy, conseiller
» ordinaire au Conseil royal, contrôleur général des Finances, le roi
» étant en son Conseil, a ordonné et ordonne que conformément à
» ce qui se pratique au Bureau des Finances de la Généralité de
» Paris, dont S. M. a confirmé et confirme l'Ordonnance du 20 mars
» 1754, articles 4 et 12, les alignements pour constructions et recons-
» tructions de maisons, édifices ou bâtiments généralement quelcon-
» ques en tout ou en partie étant le long et joignant les routes cons-
» truites par ses ordres, soit dans la traversée des villes, bourgs et
» villages, soit en pleine campagne, ainsi que les permissions pour
» toute espèce d'ouvrages aux faces des dites maisons, édifices et
» bâtiments et pour établissement d'échoppes ou choses saillantes le
» long des dites routes ne pourront être donnés, en aucun cas, par
» autres que par les trésoriers de France commissaires de S. M.
» pour les Ponts et Chaussées en chaque généralité, ou à leur défaut
» et en leur absence par un autre trésorier de France, de la dite
» généralité qui serait présent sur les lieux et pour ce requis ; le
» tout sans frais et en se conformant aux plans levés et arrêtés par
» les ordres de S. M. qui sont ou seront déposés par la suite au
» greffe du Bureau des Finances de leur généralité : et dans ce cas
» où les plans ne seraient pas encore déposés au dit greffe, veut,
» S. M. qu'avant de donner les dits alignements ou permissions, les
» dits trésoriers de France commissaires de S. M. ou autres à leur
» défauts, se fassent remettre un rapport circonstancié de l'état des
» lieux par l'ingénieur ou l'un des sous-ingénieurs des Ponts et
» Chaussées de la dite généralité et que du dit alignement ou de la
» dite permission il soit déposé minute au greffe du dit Bureau des
» Finances, à laquelle le dit rapport sera et demeurera annexé.

» Fait S. M. défense à tous particuliers, propriétaires ou autres,
» de construire, reconstruire, ou réparer aucuns édifices, poser
» échoppes ou choses saillantes le long des dites routes, sans en
» avoir obtenu les alignements ou permissions des dits trésoriers de
» France, commissaires de S. M., ou dans le cas ci-dessus spécifié
» d'un autre trésorier de France, du dit Bureau des Finances, à peine
» de démolition des dits ouvrages, confiscation des matériaux et de
» 300 livres d'amende (1) et contre les maçons, charpentiers et

(1) Voir la loi du 29 mars 1842, qui autorise les Conseils de Préfecture à réduire l'amende.

» ouvriers, de pareille amende, et même de plus grande peine en cas
» de récidive (1).

» Fait pareillement S. M. défense à tous autres, sous quelque
» prétexte et à quelque titre que ce soit, de donner les dits aligne-
» ments et permissions, sous peine de répondre en leur propre et
» privé nom, des condamnations prononcées contre les particuliers,
» propriétaires, locataires et ouvriers qui seront, en cas de contra-
» vention, poursuivis à la requête des procureurs de S. M. aux dits
» Bureaux des Finances et punis suivant l'exigence des cas. »

Les principes posés par ce texte sont encore applicables de nos jours, sauf la modification apportée par la loi du 29 mars 1842 décidant que l'amende encourue pourra être réduite, eu égard au degré d'importance de l'infraction ou aux circonstances atténuantes. La réduction peut aller jusqu'au vingtième, sans que toutefois l'amende prononcée soit inférieure à 16 francs.

Il ne faudrait d'ailleurs pas que la multiplicité de ces textes, dont nous passons la plus grande partie sous silence, fasse illusion. Au contraire, le rappel continu des interdictions existantes est la preuve la plus substantielle qu'elles n'étaient pas observées. L'exemple bien connu de la ville de Paris est très net à cet égard. Au milieu du XVIII^e siècle, les rues de notre capitale étaient encore mal pavées, encombrées de saillies de toutes sortes, et en particulier d'enseignes de dimensions colossales placées devant les boutiques et allant souvent jusqu'au milieu de la chaussée. C'est seulement en 1761 que furent prohibées toutes enseignes qui ne seraient pas apposées contre les façades des bâtiments. Mais les rues n'en demeuraient pas moins étroites, tortueuses et mal aérées.

Une ordonnance du 10 avril 1783 subordonna l'ouverture de nouvelles rues à l'obtention de lettres patentes ; ces rues ne devaient pas avoir une largeur inférieure à trente pieds, et les anciennes devaient être successivement portées à cette largeur lors de la reconstruction des immeubles en bordure.

Jusqu'en 1782 enfin, il n'existait d'autre refuge pour les piétons que les bornes placées le long des maisons pour les protéger du choc

(1) On ne peut relaxer les ouvriers de la poursuite par le motif qu'ils n'avaient d'autre devoir que d'obéir à la volonté du maître qui les commandait. L'entrepreneur ou maçon qui fait des reconstructions sur la voie publique sans que l'alignement ait été préalablement obtenu, est personnellement passible de l'amende comme le propriétaire lui-même.

des essieux. C'est seulement vers la fin du XVIII^e siècle que l'on commença à construire des trottoirs. L'étroitesse des rues et l'irrégularité des constructions ne permettaient guère ce progrès : aussi, en 1810, rares étaient encore les trottoirs commodes et praticables.

§ 2. — *Le droit intermédiaire et l'époque moderne*

Quoique imparfaite — et surtout, dirons-nous, imparfaitement respectée — la législation dont les grandes lignes viennent d'être rapidement exposées fixait assez nettement les cas dans lesquels les propriétés privées étaient affectées de charges dans l'intérêt public. Dès les premiers mois de la Révolution, l'article 17 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen remettait implicitement tout en cause en précisant que « la propriété étant un droit inviolable et sacré nul n'en peut être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Dès lors, l'application des servitudes de voirie et notamment de l'alignement, ne pouvait plus dériver que d'un texte législatif. Mais, faute de temps, l'Assemblée Constituante se borna à confirmer provisoirement par l'article 29 de la loi des 19-22 juillet 1791 toute l'ancienne réglementation sur la voirie. Cette loi provisoire est toujours en vigueur (1). D'ailleurs, les anciens règlements confirmés par elle ont été depuis visés dans des textes législatifs sans que jamais fut rappelé leur caractère provisoire.

Une objection, apparemment plus sérieuse, à la généralisation des textes dont il s'agit, est tirée du fait que, sous l'ancien régime, les ordonnances du roi devaient être enregistrées — de gré ou de force — par tous les Parlements du Royaume. Telle était du moins la solution implicitement admise pendant le dernier siècle de la monarchie. On peut donc se demander si, ayant seulement été confirmées mais n'ayant fait l'objet d'aucune extension législative, les ordonnances susvisées sont applicables dans le ressort des Parlements qui avaient refusé ou simplement omis de les enregistrer.

(1) Cons. d'Et., 29 mars 1922; Gotteron, *Leb.*, p. 292; Cass. Crim., 8 novembre 1935. *D. H.*, 1936 - 40.

Cette objection ne paraît pas susceptible d'être retenue. D'une part, en effet, elle se heurterait à tous les principes de l'époque révolutionnaire à laquelle elle se réfère. Il est certain que le but primordial du législateur de 1791 était l'unification du territoire, et en particulier l'unification administrative. Il est donc hors de doute qu'en reprenant les anciens règlements l'Assemblée constituante entendait, sinon les faire siens, du moins leur conférer l'autorité de ses propres décisions.

En outre, les Parlements ont disparu et, s'il y a eu transfert de leurs attributions juridictionnelles, leurs prétentions politiques, elles, se sont évanouies. Les pouvoirs qu'ils avaient pu s'arroger ont fait retour au pouvoir central qui, à cet instant, généralisait la législation sur tout l'ensemble du territoire.

Au surplus, la question de savoir si les anciens règlements sont encore en vigueur n'a jamais été sérieusement mise en doute par la doctrine ou la jurisprudence. Il a toujours été, non seulement admis, mais précisé que cette réglementation devait s'appliquer sans même qu'un règlement local l'ait prévu.

Depuis la Révolution d'ailleurs, de nombreux textes législatifs ou réglementaires sont venus s'intégrer dans l'ensemble de la législation existante.

Parmi les principaux, citons la loi du 16 septembre 1807 qui a fixé les conditions dans lesquelles l'Administration peut assurer l'élargissement et l'embellissement des voies publiques « au mieux que faire se pourra », la loi du 21 mai 1836 sur les chemins vicinaux, le décret du 26 mars 1852, sur les rues de Paris avec possibilité d'application à d'autres villes, le décret du 10 février 1805 relatif aux constructions et réparations, la loi du 20 août 1881 sur le Code Rural, celle du 5 avril 1884 sur les pouvoirs des conseils municipaux, le décret du 28 décembre 1926 sur la police de la conservation des voies publiques, enfin la loi du 16 avril 1930 portant classement dans la voirie nationale d'un grand nombre de routes départementales et de chemins vicinaux.

Tous ces textes ont évidemment modifié ou complété la réglementation ancienne, contribuant à l'établissement d'une théorie générale de l'alignement, parfois incohérente, mais qui donnait satisfaction néanmoins aux besoins les plus importants de la voirie.

DEUXIÈME PARTIE

THÉORIE TRADITIONNELLE DE L'ALIGNEMENT

PRÉLIMINAIRES

Les moyens mis à la disposition de l'Administration pour mener à bien la tâche qui lui est dévolue en ce qui concerne la régularisation et l'élargissement des voies publiques peuvent être groupés sous trois rubriques : l'établissement de plans d'alignement, la délivrance d'un alignement individuel, enfin les droits de nature et d'origine diverses qui viennent compléter la législation de l'alignement proprement dit.

Lorsqu'un plan a été dressé et régulièrement homologué, il n'est pas généralement possible d'assurer la réalisation immédiate de l'alignement qui a été fixé. Souvent, des immeubles forment saillie sur cet alignement, et l'acquisition de ces immeubles dépasserait les possibilités financières du moment. Mais le temps va permettre la réalisation économique de l'alignement : l'homologation du plan a pour effet d'interdire — sauf dans des cas exceptionnels — d'effectuer tous travaux susceptibles de prolonger la durée des immeubles dont il s'agit ; quand ces derniers devront être abattus pour cause de vétusté, l'administration ne devra payer que la valeur du terrain nu qui sera réuni à la voie publique : c'est la servitude de reculement.

A l'inverse, si le nouvel alignement homologué abandonne une portion de voie devenue inutile, le riverain pourra, dans certains cas, être contraint d'acquérir cette portion : c'est la servitude d'avancement.

Ces servitudes trouvent leur application au moment où le riverain qui veut construire ou réparer en bordure d'une voie publique sollicite l'autorisation prévue par l'édit de 1607 et l'arrêt du 27 février 1765. S'il s'agit d'une construction, les agents de l'administration indiqueront au pétitionnaire le tracé qu'il convient de respecter, opération qui sera l'application pure et simple du plan d'alignement. S'il s'agit de travaux à un bâtiment existant, l'Administration appréciera si la situation dudit bâtiment permet d'autoriser le pétitionnaire à effectuer des travaux confortatifs, ou seulement des travaux qui ne retarderaient pas le moment où l'immeuble sera vétuste.

La nécessité de solliciter une autorisation n'est qu'un moyen préventif pour assurer la réalisation de l'alignement. Dans le cas où le riverain ne sollicitera pas d'autorisation ou encore ne respectera pas les conditions de cette autorisation, des poursuites seront intentées qui donneront lieu à une amende et, le cas échéant, à la démolition de l'ouvrage effectué irrégulièrement.

Enfin, l'Administration peut hâter la réalisation de l'alignement par l'expropriation des immeubles affectés, la démolition des bâtiments menaçant ruines, etc...

SECTION I

LES PLANS D'ALIGNEMENT

Généralités

Les plans d'alignement fixent d'une manière uniforme et générale les limites des voies publiques. A l'origine, leur utilité fut surtout de prévenir et de rechercher les empiètements dont les riverains pouvaient se rendre coupables : quant aux constructions, elles pouvaient généralement être alignées suivant la fantaisie des propriétaires.

Quant intervint également le souci d'assurer une régularisation d'ensemble, l'utilité des plans se transforma en nécessité. Sans tracé général fixé à l'avance, l'Administration courrait le risque d'erreurs préjudiciables aussi bien à ses intérêts propres qu'à ceux des riverains, sans qu'au surplus la juxtaposition d'alignement individuels puisse jamais prétendre aux mêmes résultats qu'une étude d'ensemble longuement mûrie.

Ces considérations font regretter davantage l'insouciance des administrations municipales qui, trop souvent, pour des raisons d'économie mal comprise, s'abstiennent de faire dresser des plans d'alignement, sacrifiant ainsi légèrement la possibilité de réaliser aux moindres frais un aménagement rationnel des voies de leur localité.

Aussi serait-il à désirer que l'autorité de tutelle veille davantage à rappeler aux administrations locales les obligations auxquelles elles sont soumises et assure à la fois la protection financière des collectivités, qui risquent d'être contraintes ultérieurement à des expropriations onéreuses et la sauvegarde des intérêts des particuliers trop souvent abandonnés à l'arbitraire des autorités communales.

CHAPITRE PREMIER

ÉTABLISSEMENT DES PLANS D'ALIGNEMENT

§ 1. — *Caractère obligatoire ou facultatif des plans*

En matière de grande voirie, aucune loi moderne ne prescrit l'établissement de plans généraux d'alignement. Ces plans, déjà utilisés par les Romains furent prévus par l'ordonnance du Bureau des finances de la Généralité de Paris du 20 mars 1754, disposition généralisée par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. Dans la pratique d'ailleurs, ces plans sont dressés la plupart du temps.

Pour les chemins vicinaux, l'établissement des plans d'alignement n'est pas non plus légalement obligatoire, bien qu'on puisse valablement soutenir que les dispositions ci-dessus rappelées leur sont applicables. Mais l'article 177 du Règlement général du 6 décembre 1870 dispose : « Lorsqu'il aura été dressé des plans... » ce qui suppose le caractère facultatif ; néanmoins, les préfets ont été, à plusieurs reprises, invités à faire procéder à l'établissement de plans d'alignement, opération dont les frais sont supportés par les crédits d'entretien des chemins vicinaux (1).

En ce qui concerne les voies urbaines, l'établissement de plans d'alignement est obligatoire, aux termes de l'article 136 — 14^e — de la loi du 5 avril 1884, sans qu'il y ait lieu de distinguer entre les localités rurales et les villes. Cette solution résultait antérieurement d'ailleurs d'un avis du Conseil d'Etat du 14 décembre 1842, lequel ne s'appuyait alors que sur l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 imposant des plans pour les villes et sur l'article 30 de la loi du 18 juillet 1837 donnant, pour toutes les communes, le caractère

(1) Même pour les chemins vicinaux ordinaires. (Circ. Min., 17 juillet 1907).

obligatoire aux dépenses résultant de l'établissement des plans. C'est cette dernière disposition qui a été reprise par la loi de 1884. Mais, en réalité, l'Administration use de la plus large tolérance pour les communes de peu d'importance (1).

Toutefois, l'article 61 de la loi du 17 avril 1919 a prévu que les frais d'établissement des plans d'alignement et de nivellement des voies de toutes catégories dressés en vue de la reconstitution des immeubles détruits dans les communes atteintes par les faits de la guerre, sont à la charge de l'Etat.

Enfin, les plans d'alignement ne sont pas obligatoires pour les chemins ruraux ; mais ils doivent, le cas échéant, être annexés à la décision de la Commission départementale portant reconnaissance de ces chemins. (Loi du 20 août 1881, Art. 4). En ce cas, les frais d'établissement sont également supportés par le budget communal.

Ajoutons pour préciser cette indication, que si des raisons d'économie empêchent, pour une voie quelconque, de dresser un plan général, il est possible d'établir un plan partiel dont les effets seront absolument les mêmes (2).

§ 2. — Confection des plans

Les plans d'alignement des routes doivent être dressés par les ingénieurs des Ponts et Chaussées, ceux des voies urbaines et des chemins ruraux par des architectes ou hommes de l'art choisis par les administrations communales. En matière de vicinalité une circulaire du Ministre de l'intérieur du 24 mai 1884 a précisé que seul le Service Vicinal était qualifié pour l'établissement des plans.

De nombreuses circulaires et instructions ministérielles ont fixé d'une manière précise et minutieuse les règles à suivre pour la confection des plans d'alignement. Ces règles sont de deux sortes, répondant à deux ordres de préoccupations : d'une part, règles générales dont il convient de s'inspirer pour arrêter les tracés, d'autre part règles matérielles d'exécution pour la présentation des plans.

Le choix du tracé est à notre avis de la plus grande importance ;

(1) Circ. Min. Int., 15 mai 1884.

(2) Cass. Req., 27-7-1882 ; Manbournet, D. P., 1882, I, 232.

un plan d'alignement doit en effet être établi en faisant prévaloir l'intérêt général, mais non sans faire une juste appréciation des intérêts particuliers, auxquels il convient de n'imposer aucun sacrifice inutile, si minime soit-il.

Les intérêts de la viabilité et de la salubrité sont fréquemment en opposition avec les intérêts, apparents ou réels, des propriétaires riverains : or, c'est avant que le tracé définitif ne soit fixé que ces intérêts particuliers ont droit à tous les égards possibles ; dès que l'alignement imposé par les nécessités actuelles ou futures est arrêté, ils doivent s'incliner sans réserve. C'est pourquoi le plan d'alignement doit s'efforcer de prévoir l'avenir, tout en tenant compte, dans toute la mesure possible, du passé et du présent et chercher à obtenir le maximum de résultat avec le minimum de frais pour la collectivité et de gêne pour les riverains.

Il faut d'efforcer de prévoir l'avenir, afin d'éviter que des circonstances nouvelles n'imposent trop souvent l'établissement d'un nouveau plan dont la réalisation entraînerait des frais supplémentaires pour les contribuables et l'aggravation de la servitude pour les riverains ; il faut tenir compte du passé et du présent, en évitant de briser ou d'entailler la façade de bâtiments qu'il peut être préférable de conserver pour des raisons d'esthétique ou d'économie, en prenant autant que possible les limites nouvelles à partir de l'axe actuel de la voie.

Il convient donc :

De ne pas s'attacher à établir un parallélisme rigoureux ;

De combiner en cas de redressement, les alignements de manière que la circulation ne soit jamais entravée par l'exécution du plan ;

De prendre l'élargissement du côté où le dommage doit être moindre pour les propriétés riveraines ;

De maintenir de préférence, les alignements résultant d'autorisations régulières et récentes ;

De conserver les façades qui différeraient peu de l'alignement à suivre ;

De faire choix de repères fixes et bien déterminés, afin d'éviter tout risque d'erreur ;

D'éviter, en règle générale, les alignements curvilignes qui rendent les constructions difficiles (1).

(1) Circ. Trav. Publ., 24-10-1845.

Lorsqu'il s'agira de décider si l'on doit régler les alignements sur les façades les plus éloignées ou les plus rapprochées de l'axe, on devra mettre en comparaison le développement et l'importance des façades qui auront à avancer ou à reculer, les quantités de terrain qui seraient abandonnées dans un cas ou qu'il faudrait acquérir dans l'autre, la gravité des servitudes imposées aux propriétés riveraines, le plus ou moins de régularité des alignements et la manière dont ils peuvent se raccorder avec ceux qui les précèdent ou avec ceux qui les suivent. Le plus ou moins d'importance d'une agglomération, la largeur de la voie en d'autres point du parcours, sont aussi des considérations qui ne doivent pas être négligées. Il arrivera rarement que l'ensemble de cet examen ne fasse pas ressortir clairement la convenance de l'un des tracés mis en comparaison (1).

Quant aux règles à suivre pour l'exécution matérielle des plans, elles sont insérées dans les circulaires des 24 octobre 1845 et 22 novembre 1853 pour la grande voirie et dans celles des 2 octobre 1815 et 5 mai 1852 pour la voirie urbaine ; elles sont principalement relative à la définition des alignements, aux différentes teintes à employer, à l'indication des immeubles et propriétés riveraines (2).

(1) Cir. Min. Agric. Com. et Trav. pub., 22-11-1853.

(2) Nous donnons ci-après, à titre d'indication, les principales règles prescrites par l'instruction du 2 octobre 1815 pour les rues de villes :

Article premier. — Les plans des villes qui restent à lever ou à rapporter seront à deux échelles différentes, savoir : les plans généraux à un demi-millimètre pour mètre, et les plans de division à deux millimètres pour mètre.

Article 2. — Les plans généraux contiendront le tracé des rues, places, etc., en lignes noires. Ils indiqueront aussi la masse des édifices publics, les boulevards, les cours et promenades, avenues, plantations. Les cours d'eau apparents seront lavés en couleur d'eau ; ceux des eaux couvertes ponctués ou lavés plus pâle. Sur bordures des voies publiques on lavera en gris ce qui est bâti, et en couleur de terre ou bistre, ce qui ne l'est pas. On indiquera les clôtures en murs, palissades et haies. Autant que possible les plans généraux seront en une seule feuille, pliée, quand le besoin l'exigera, et placée en tête de l'atlas des plans de division. Le nord sera en haut du plan général et indiqué par une boussole linéaire.

Article 3. — Les plans de division par îles entourées de rues, quais, cours d'eau, etc., seront à l'échelle de deux millimètres pour mètre. Ils formeront un atlas dont chaque feuille aura un mètre de long sur soixante-cinq centimètres de hauteur, pliée en deux, de manière à en bien développer les plis. Les propriétés auront leurs faces actuelles sur les voies publiques tracées en lignes noires, ainsi que les faces des édifices publics. Les faces seront lavées en gris pour ce qui est bâti, et en couleur de terre pour ce qui ne l'est pas ; les eaux, clôtures, plantations, comme il vient d'être dit. On indiquera à ces faces les séparations respectives des propriétés. Chaque division aura un liseré de couleur ou une ligne ponctuée, dont le pourtour se répétera

§ 3. — *Instruction des projets*

En ce qui concerne les routes nationales et départementales, les plans d'alignements sont tout d'abord examinés par le Conseil Général des Ponts et Chaussées ; ils sont ensuite soumis à une enquête administrative, bien qu'aucun texte ne le prescrive.

Mais comme l'homologation d'un plan d'alignement affecte souvent gravement les propriétés privées, l'Administration a toujours voulu s'entourer de précautions analogues à celles qui sont obligatoires en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique.

Toutefois, en cas d'expropriation, deux enquêtes sont nécessai-

au plan général. Il y aura à l'un et à l'autre plan un numéro correspondant à chaque feuille divisionnaire. Les plans de division auront toujours, comme le plan général, le nord placé dans la marge supérieure, et la direction de ce point de l'horizon sera retracée par une flèche.

Article 4. — Sur l'un et l'autre plan, on écrira le nom des rues, places, etc., ceux de tous les édifices publics, des rivières, cours ou promenades ; et sur chaque plan de division on placera par rue, place et quai, une série de numéros sur chaque division de propriété, en mettant des numéros pairs à droite et des impairs correspondants à gauche, à partir du centre de la ville.

Article 5. — Les alignements proposés seront tracés en lignes rouges. Ce dont on avancera sera lavé en rouge pâle, et ce dont on reculera en jaune.

Article 6. — Les plans généraux de percements et d'embellissements seront ponctués en rouge : on sera très circonspect sur les avancements, en ne visant pas à un parallélisme bon en rues nouvelles, inutile souvent dans les rues anciennes, où il ne s'agit que de redressements partiels ; ces avances sont très nuisibles, quand l'un bâtit avant l'autre.

Article 7. — En tête du volume sera l'état des rues et autres voies publiques avec le procès-verbal du tracé des alignements, les largeurs proposées aux voies publiques. Ces largeurs seront cotées en rouge aux plans de détail.

Article 8. — A la fin du volume sera un autre état desdites rues, etc., avec colonnes comprenant les numéros des propriétés, les noms propres des propriétaires et la nature de chaque propriété ; cela suffit, vu les fréquentes mutations qui y surviennent.

On suivra pour les états la marche des subdivisions du plan général.

Article 9. — Dans le cas où les alignements proposés seraient contestés, les variantes seront tracées en lignes bleues, et au bas du plan d'ensemble ou même de chaque feuille, s'il est nécessaire on fera connaître à l'opinion de qui se rapporte le tracé rouge ou bleu.

Article 10. — Les préfets feront vérifier les plans généraux et de détail, et les feront rectifier s'ils se trouvent inexacts.

Les ingénieurs, architectes ou géomètres qui auront été chargés de les lever et rapporter, seront invités à joindre, autant que possible, à l'atlas

res : l'une destinée à assurer une certaine publicité au projet en vue de la déclaration d'utilité publique et dont les formes déterminées par l'ordonnance du 18 février 1834 sont maintenant réglées par le décret du 2 mai 1936 ; l'autre destinée à délimiter nettement les emprises, communément appelée enquête parcellaire et prévue par la loi du 3 mai 1841, dont la forme et la durée sont maintenant fixées par le titre II du décret du 8 août 1935. C'est à cette seconde enquête — considérée comme suffisante — qu'il est procédé pour l'homologation des plans d'alignement de grande voirie, pratique que le décret du 30 octobre 1935 a consacrée législativement.

Complétés par l'indication des noms des propriétaires intéressés, tels qu'ils figurent sur la matrice des rôles, les plans sont déposés pendant huit jours à la mairie de la commune (1) où les propriétés sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance. (D. 8 août 1935, Art. 4 et 5). Avertissement collectif est donné de ce dépôt, à son de trompe ou de caisse dans la commune ; il est en outre affiché à la principale porte de la mairie et publié dans l'un des journaux de l'arrondissement, ou, s'il n'en existe aucun, dans un journal du département.. En outre, notification individuelle est faite, sous pli recommandé, aux propriétaires intéressés, lorsque leur domicile est connu ; dans le cas contraire, la notification est faite en double copie au Maire et au fermier, locataire, régisseur ou gardien de la propriété. (D. 8 août 1935, Art. 6 et 7).

Le Maire certifie l'accomplissement de la publicité collective ; il

précité, un tracé de polygones et autres lignes principales qui forment le fond de leur plan, avec les ouvertures d'angles et cotes de longueurs de bases.

Article 11. — On distinguera dans les états de rues celles qui sont des grandes routes traversant la ville.

Article 12. — La direction générale des Ponts et Chaussées proposera, en même temps, les alignements de ce qui est grande route traversant la ville, et qui doivent se raccorder aux autres voies publiques, afin de pouvoir provoquer, en même temps, une décision sur le tout, et rendre ainsi l'ensemble des alignements simultanément exécutoire.

Article 13. — On indiquera et détaillera, dans toute leur épaisseur, les murs de face des édifices publics, leurs entrées principales donnant sur les rues, places, quais, etc., ainsi que les fontaines publiques et puits banaux. Dans le cas où il y aurait impossibilité absolue de donner les détails des murs de face des édifices publics, on les distinguera par une teinte grise plus forte que celle des édifices particuliers.

(1) Ce délai comprend huit jours pleins, c'est-à-dire non compris le jour de l'avertissement et le jour de la clôture de l'enquête ; il doit même se prolonger, le dernier jour, jusqu'à minuit, (Cass. Civ., 5 janvier 1869, Feinieux, D. P. 1869, 1-157.

mentionne sur un procès-verbal qu'il ouvre à cet effet et que les parties qui comparaissent sont requises de signer, les déclarations et réclamations qui lui ont été faites verbalement et y annexe celles qui lui sont transmises par écrit. A l'expiration du délai de huitaine, une commission se réunit au chef-lieu de l'arrondissement sous la présidence du Sous-Préfet, reçoit pendant huit jours les observations des propriétaires et donne son avis sur le projet. (D. 8 août 1935, Art. 8, 9 et 10). Si elle propose des modifications, il doit être procédé à une enquête complémentaire. (D. 8 août 1935, Art. 11).

Le projet est ensuite soumis au Conseil Municipal, dont l'avis n'est obligatoire que pour les alignements des voies situées dans l'intérieur des villes, bourgs et villages. (L. 5 avril 1884, Art. 70 et 3). S'il s'agit d'une route départementale, l'avis du Conseil Général est nécessaire (L. 10 août 1871, Art. 50). Enfin, le Préfet transmet le dossier au Ministre des Travaux Publics et le projet fait l'objet d'un nouvel examen du Conseil Général des Ponts et Chaussées, puis est soumis à l'examen du Conseil d'Etat.

En ce qui concerne les rues de Paris (1) et la petite voirie, il est procédé à une enquête dont les modalités sont déterminées par le décret du 2 mai 1936 qui abrogea les ordonnances du 18 février 1834 et du 23 août 1835. Elles varient non pas selon la nature de la voie, mais selon le territoire affecté par le projet (2).

Sous l'empire de la réglementation antérieure au décret du 2 mai 1936 et bien que l'article 177 du Règlement Général des Ponts et Chaussées prescrivit l'enquête dans les forces de l'ordonnance du 18 février 1834 pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, il était admis que l'enquête dans les formes de l'ordonnance du 23 août 1835 suffisait si la section de chemin pour laquelle le plan était établi se trouvait entièrement située sur le territoire d'une seule commune et n'intéressait que cette commune. Mais quand la section s'étendait sur le territoire de plusieurs communes, on pouvait se demander, au point de vue du choix entre les deux formes d'enquête — et quel que soit alors le chemin vicinal — s'il y avait lieu d'admettre que ces communes étaient intéressées. La

(1) Lesquelles exceptionnellement ne suivent pas sur ce point le régime de la grande voirie.

(2) L'enquête est obligatoire même si l'alignement n'incorpore à la voie publique que des terrains appartenant à la Commune. Cons. d'Et., 2 mars 1888; Bergerand, Leb., p. 216.

pratique de la Section de l'Intérieur conforme à la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux admettait qu'il y avait lieu d'appliquer les formes de l'Ordonnance du 23 août 1835, mais en faisant l'enquête au chef-lieu de chaque commune. La Haute Assemblée avait même précisé que les formes de l'Ordonnance du 18 février 1834 n'étaient applicables que dans le cas où le territoire de plusieurs communes était affecté, chacune des communes étant directement intéressée (1). Il semble qu'on doive retenir cette distinction en ce qui concerne l'application de l'article 8 du décret du 2 mai 1936.

Aux termes de l'article 2 du décret du 2 mai 1936, le dossier d'enquête doit faire connaître le but de l'entreprise, le tracé général, les dispositions principales des ouvrages et l'appréciation sommaire des dépenses. C'est évidemment une prescription d'ordre général, en matière de plan d'alignement, il suffit que les limites nouvelles et les emprises soient nettement fixées. C'est du moins la solution qui se dégage d'arrêts antérieurs du Conseil d'Etat (2).

Le décret du 2 mai 1936 distingue quatre cas, selon que le projet affecte le territoire d'une seule commune, de plusieurs communes d'un même arrondissement, de plusieurs arrondissements d'un même département ou de plusieurs départements. Dans le premier cas, l'enquête s'ouvre à la mairie de la commune dont le territoire est intéressé par le projet et le dossier y demeure pendant dix jours à la disposition du public ; à l'expiration de ce délai, un commissaire enquêteur reçoit pendant trois jours les déclarations des habitants et des intéressés. Après avoir clos et signé le registre de ces déclarations, il transmet le dossier au Maire avec son avis motivé. Dans le cas particulier où le projet a été dressé pour le compte de la seule commune où a eu lieu l'enquête, si le registre contient des déclarations contraires au projet ou si l'avis du Commissaire enquêteur est défavorable, le Conseil Municipal délibère sur les résultats de l'enquête et doit émettre son avis par une délibération motivée.

Dans les autres hypothèses, l'enquête s'ouvre respectivement à la Sous-Préfecture (3) à la Préfecture ou au chef-lieu de chacun des

(1) Cons. d'Et., 28 janvier 1858; Huber, Leb., p. 87; 1^{er} janvier 1892. d'Engente, Leb., p. 340; 26 janvier 1906, Bérenger, Leb., p. 89. Voir dans le même sens, Delanney, op. cit., p. 89, en sens contraire, Guillaume, Traité pratique, p. 267.

(2) Cons. d'Et., 29 avril 1892; Gamblin, Leb., p. 414; 7 août 1897; Barrois, Leb., p. 640.

(3) Ou à la Préfecture s'il s'agit de l'arrondissement chef-lieu.

départements intéressés et le délai est de quinze jours pour l'arrondissement, de vingt jours pour les deux autres cas. Puis une Commission d'enquête nommée par le préfet (1) examine le projet et les déclarations portées au registre d'enquête et donne son avis motivé. Ajoutons que dans ces trois cas, des dossiers sommaires peuvent être déposés dans certaines communes désignées dans l'arrêté du préfet fixant la date d'ouverture de l'enquête et désignant la commission, dans le premier cas et doivent être déposés aux chefs-lieux d'arrondissement dans les deux autres cas. Des registres d'enquête spéciaux sont alors ouverts, pour être transmis à la commission d'enquête à l'expiration du délai imparti.

Dans tous les cas, l'arrêté préfectoral fixant la date d'ouverture de l'enquête et nommant le commissaire-enquêteur ou la commission d'enquête, doit être publié par voie d'affiches et par tous autres procédés en usage ; il doit en outre et au plus tard la veille du jour fixé pour l'ouverture de l'enquête être inséré (2) dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou s'il n'en existe aucun, dans un journal du département. Enfin, commissaire-enquêteur et commission d'enquête peuvent convoquer et entendre toute personne dont ils jugent l'audition utile.

S'il s'agit d'un chemin vicinal, le Conseil Municipal est appelé à délibérer sur le projet immédiatement après la clôture de l'enquête : cet avis est prescrit à peine de nullité, mais nous estimons qu'il ne lie pas l'autorité supérieure. Cette solution n'est pas discutable pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun qui intéressent plusieurs communes, mais le Conseil d'Etat l'écartera longtemps pour les chemins vicinaux ordinaires. Il l'a admise s'il s'agit de la fixation des alignements d'un chemin vicinal ordinaire préexistant, ou si le projet ne paraît susceptible d'entraîner que la réunion à la voie publique de parcelles de peu de valeur (3), il l'écartera et admet que l'avis du Conseil Municipal lie l'autorité supérieure s'il s'agit d'une voie nouvelle ou d'un élargissement considérable (4).

(1) Rappelons que si plusieurs départements sont intéressés, le Préfet de chaque département nomme une commission d'enquête ; les résultats des diverses enquêtes seront centralisés et examinés par la commission d'enquête du département dont le territoire est le plus affecté.

(2) Le décret prévoit l'insertion de l'arrêté in-extenso.

(3) Cons. d'Et., 7 août 1874, Pégois, Leb., p. 776 ; 20 novembre 1874, Pichaud, Leb., p. 886 ; 5 janvier 1877, Commune de Pleurtuit, Leb., p. 4.

(4) Cons. d'Et., 18 mars 1881, Roux, Leb., p. 297.

Après examen du Conseil Municipal, le service vicinal émet à son tour un avis et le préfet prépare un rapport ; ces deux formalités ne sont pas prescrites à peine de nullité (1).

En ce qui concerne les chemins ruraux, les plans d'alignement, lorsqu'ils sont établis doivent également être soumis à une des enquêtes prévue par le décret du 2 mai 1936 ; le Conseil Municipal est toujours appelé à délibérer sur ces plans pour lesquels le maire puis le préfet émettent ensuite leur avis.

Les plans d'alignement des rues de Paris font l'objet — exceptionnellement — de la même enquête qu'en matière de petite voirie, mais s'ouvrant en ce cas à la mairie des arrondissements ; le commissaire-enquêteur est nommé par le préfet de la Seine. Après l'enquête, le maire joint son avis au dossier et le transmet au préfet pour être soumis au Conseil Municipal dont l'avis s'impose à l'autorité supérieure.

Ces mêmes règles sont applicables à toutes les voies urbaines, les plans d'alignement devant toutefois — pour toutes les voies municipales — être adoptés par le Conseil Municipal avant la mise à l'enquête. (Loi du 5 avril 1884, Art. 68 et 5). L'enquête s'ouvre selon les modalités prévues au décret du 2 mai 1936 ; mais l'avis motivé du Conseil Municipal — auquel le projet est communiqué par le maire avant transmission au préfet — n'est obligatoire que s'il y a eu des déclarations contraires au projet ou si l'avis du commissaire ou de la commission est défavorable.

Des protestations ou des réserves formulées au préfet par un particulier n'ayant pas déposé à l'enquête ne nécessiteraient pas cette seconde délibération.

En outre, le dossier complété par l'avis du sous-préfet, est ensuite soumis à l'examen de la Commission Départementale des Bâtiments Civils (2). Dans le cas où celle-ci demande des modifications, une nouvelle enquête est nécessaire.

Dans des cas exceptionnels, le dossier peut être transmis par le préfet au Ministre de l'Intérieur pour être examiné par le Conseil Général des Bâtiments Civils. Cette communication est obligatoire

(1) Cons. d'Et., 13 mars 1885. Simon, *Leb.*, p. 300.

(2) Circ. Min., 5 mai 1862.

lorsque le plan affecte des constructions dépendant du domaine de l'Etat (1) quelle que soit la voie considérée.

Enfin, à l'instruction générale prévue pour tous les plans s'ajoute l'instruction mixte (2) dans toute l'étendue des zones frontières et la nécessité d'un avis de l'autorité militaire si la réalisation du plan est susceptible de nuire à un établissement militaire quelconque.

Signalons que dans un cas — qui peut être un cas d'espèce — le Ministre de la Guerre a estimé que l'instruction mixte n'était pas nécessaire pour l'alignement seul. (10-7-1919, Alpes-Maritimes).

Ajoutons que le préfet peut dans tous les cas prolonger la durée des délais prescrits pour le dépôt du dossier et la réception des déclarations ; il peut réduire de moitié ces délais en cas d'urgence constatée. (D. 2 mai 1936, Art. 31) (3).

§ 4. — *Approbation et publication des plans*

Depuis les premières années du XIX^e siècle, et bien qu'aucun texte formel ne le prescrive, l'usage s'est établi d'exiger, pour l'approbation des plans d'alignement de grande voirie l'intervention d'un décret du chef d'Etat.

A la suite de la promulgation de la loi du 10 Août 1871, le Conseil d'Etat fut consulté sur le point de savoir si les Conseils Généraux n'avaient pas désormais qualité pour statuer définitivement sur les plans d'alignement des routes départementales. Par un avis du 15 Juillet 1873, la Section des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce et des Affaires étrangères, a précisé qu'en l'absence d'une disposition expresse de la loi de 1871, il convenait de répondre négativement à la question posée (4). Mais, aux termes de l'article 50 de la loi, l'avis du Conseil Général est requis.

(1) Elle ne l'est plus s'il s'agit de monuments historiques, lesquels sont affranchis de la servitude d'alignement. (Loi du 30 mars 1887, art. 4).

(2) Décret du 8 septembre 1878, art. 1 et 1. Mais cette instruction peut être sommaire. (Circ. Min. Int., 20 août 1920).

(3) Rappelons qu'en matière d'enquêtes administratives il s'agit toujours de délais comptant des jours pleins ; quant à l'urgence, l'administration en est seule juge.

(4) Le considérant faisant été des effets des plans analogues à ceux d'une déclaration d'utilité publique et de l'importance du préjudice causé aux propriétés riveraines nous paraît bien affaibli aujourd'hui. Voir le texte de cet avis dans Morin. De l'alignement, p. 414.

Signalons qu'en ce qui concerne l'approbation des plans d'alignement, les rues de Paris ont toujours suivi le régime de la grande voirie. Les arrêtés du préfet de la Seine intervenus au cours des années 1869 et 1870 conformément aux instructions du ministre de l'Intérieur violaient les dispositions du décret du 26 Mars 1852 et la Section de l'Intérieur du Conseil d'Etat imposa le retour à la procédure normale.

Celle-ci est d'ailleurs actuellement modifiée. Lorsque l'avis de la commission d'enquête est favorable, l'approbation des plans d'alignement des routes nationales et départementales est prononcée par arrêté motivé du préfet. Si cet avis est défavorable, il faut un décret délibéré en Conseil d'Etat (Décret du 30 Octobre 1935).

C'est également le préfet qui est compétent, dans tous les cas, pour l'homologation des plans d'alignement des voies urbaines (1). Il peut accorder ou refuser son homologation, mais non pas apporter des modification au projet, alors même que ces modifications n'entraîneraient pour la commune aucune augmentation de dépenses (2). En même temps que le plan d'alignement, le préfet approuve d'ailleurs la délibération du Conseil municipal adoptant ledit plan, et, en cas de désaccord entre le plan et la délibération, celle-ci prévaut (3).

Signalons encore que le préfet ne pourrait, sans excès de pouvoir, statuer si le caractère public de la voie — ou le droit de propriété de la commune — était contesté (4). Il doit en outre préciser, dans l'arrêté d'approbation, que l'acquisition des immeubles non soumis à la servitude d'alignement ne sera réalisée que par voie de cession amiable ou d'expropriation (5).

En ce qui concerne les chemins vicinaux, les lois des 28 Février 1805 et 21 mai 1836 avaient reconnu compétence aux préfets pour la fixation de la largeur et des limites. Ce droit est maintenant exercé par le Conseil général pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun (6), et par la Commission départementale pour les chemins vicinaux ordinaires (7).

C'est également la Commission départementale qui homologue les plans dressés pour la reconnaissance des chemins ruraux ; en

(1) Loi du 5 avril 1884, art. 68. D. 25 mars 1852, Tabl. A. n° 50.

(2) Cons. d'Et. 7 janvier 1869. Commune de Bourg-le-Roi. Leb., p. 17.

(3) Cons. d'Et. 4 juillet 1884. Peytavie. Leb., p. 547.

(4) Cons. d'Et. 19 mars 1886. Bonnebeau. Leb., p. 247.

(5) Cons. d'Et. 31 octobre 1913. Hagelstein. Leb., p. 1032.

(6) Loi du 10 août 1871, art. 44.

(7) Loi du 10 août 1871, art. 86.

dehors de cette décision, les plans dressés pour sauvegarder les chemins ruraux non reconnus n'ont pas besoin d'approbation de l'autorité supérieure.

D'une manière générale, les plans d'alignement des diverses voies publiques ne sont pas obligatoires s'ils n'ont pas été portés à la connaissance des intéressés par les moyens ordinaires (1), mais une notification individuelle n'est pas nécessaire. L'annonce, publiquement faite que la décision et le plan sont déposés et mis à la disposition des intéressés constitue une publicité suffisante (2). En outre, si un plan d'alignement n'étant pas encore publié, il ne peut être tenu compte du nouvel alignement, un riverain ne peut toutefois empiéter sur les limites actuelles de la voie (3).

Les plans d'alignement des voies urbaines, des chemins vicinaux ordinaires et des chemins ruraux sont déposés dans les mairies pour être consultés par les intéressés : l'original des plans de grande communication et d'intérêt commun est déposé à la préfecture et une copie à la sous-préfecture ; en outre, des extraits sont déposés dans les mairies des communes traversées (4).

§ 5. — *Interprétation et modification des plans*

L'autorité compétente pour approuver un plan d'alignement est également compétente pour l'interpréter. C'est l'application du principe : « ejus est interpretarii, cujus est condere ». Il en est ainsi même en cas de changement d'autorité compétente en ce qui concerne l'approbation ; c'est dans tous les cas, à l'autorité qui serait, au jour de la contestation compétente pour homologuer le plan qu'il convient de s'adresser pour l'interpréter (5), sauf recours hiérarchique ou recours pour excès de pouvoir contre la décision interprétative. L'autorité judiciaire est donc toujours incompétente (6), alors que le Conseil d'Etat, saisi sur renvoi, se reconnaît le pouvoir d'interpréter le plan (7).

(1) Cons. d'Et. 14 novembre 1884. Bigot. Leb., p. 776.

(2) Cons. d'Et. 29 avril 1892. Gamblin. Leb., p. 414 ; 3 avril 1903. Point Bontemps. Ibid., p. 294.

(3) Cons. d'Et. 18 février 1931. Saint-Rémy. Leb., p. 194.

(4) Circ. Min. Int. 10 décembre 1839.

(5) Cons. d'Et. 13 mai 1892. Hardy. Leb., p. 438.

(6) Cass. Crim. 10 février 1877. Courcelles. D. P. 1878, I. 236.

(7) Cons. d'Et. 14 février 1861. Poupart. Leb., p. 96.

Signalons enfin que les plans d'alignement devenus définitifs ne peuvent plus faire l'objet d'une vérification à l'effet de rechercher si des erreurs ont été commises dans leur établissement : en particulier une expertise ne peut être ordonnée (1).

La modification d'un plan existant est, en général, assimilable à l'établissement d'un plan nouveau : elle est, dès lors, assujettie aux mêmes formalités (2).

Le droit de modifier les plans d'alignement est un droit inhérent à l'exercice de l'autorité administrative, obligée de tenir compte des besoins nécessairement variables de la circulation et de la salubrité. Elle peut l'exercer sans être tenue d'indemniser les riverains pour l'augmentation de charges qui en résulte (3).

Mais, ce droit n'est pas sans réserve : il faut en effet éviter que l'Administration puisse sans cesse remettre en question des alignements arrêtés, générateurs de droits acquis. Aussi la modification ne doit répondre qu'à une nécessité absolue ; c'est ainsi que le Conseil d'Etat a annulé pour détournement de pouvoir la décision modifiant un plan d'alignement sans que cette mesure fut justifiée par un intérêt de voirie et lorsqu'elle avait pour but de faire échec au droit d'un particulier (4) ; il en serait de même si la décision était motivée par le désir de sauvegarder les intérêts financiers de la collectivité intéressée (5).

D'ailleurs, si la modification n'ouvre en principe aucun droit à indemnité, il en serait autrement si elle affectait un plan après délivrance d'un alignement à un particulier et construction par celui-ci (6) ou si elle diminuait la valeur vénale des immeubles riverains (7). C'est d'ailleurs une question d'appréciation.

Après modification, c'est évidemment le nouveau plan qui est applicable : l'administration ne peut choisir entre l'alignement ancien et celui qui l'a régulièrement remplacé (8).

(1) Cons. d'Et. 1^{er} décembre 1893. Payras. Leb., p. 797.

(2) Avis du Conseil d'Etat, 22 octobre 1891. Notes de jurisprudence, p. 48.

Arrêt du 13 décembre 1929. Lamy. Leb., p. 1120.

(3) Cass. Civ. 21 avril 1885. Colly. D. P. 1885, 13.343.

(4) Cons. d'Et. 21 juillet 1916. Beaujour. Leb., p. 311.

(5) Cons. d'Et. 1^{er} mars 1895. Sauton. Leb., p. 202.

(6) Cons. d'Et. 24 avril 1891. Harlingue. D. P. 92-3-106.

(7) Cons. d'Et. 17 janvier 1912. Pigassou. Leb., p. 66.

(8) Cons. d'Et. 13 mai 1892. Hardy. Leb., p. 438.

§ 6. — *Recours contre les décisions approbatives de plans d'alignement*

L'homologation d'un plan d'alignement constitue essentiellement un acte d'administration ; par suite, les particuliers ne sont évidemment pas recevables à discuter devant le Conseil d'Etat sa convenance ou son opportunité (1). Mais l'inobservation ou la violation des formalités essentielles préalables peut donner ouverture au recours pour excès de pouvoir, violation d'une loi ou d'un règlement d'administration publique porté directement devant le Conseil d'Etat (2) (Loi du 24 Mai 1872, article 9). Il n'en est pas de même pour les formalités non essentielles ou prévues dans l'unique intérêt de l'administration (3).

Les décisions approbatives de plans d'alignement peuvent d'autre part être l'objet de recours administratifs proprement dits, recours gracieux ou hiérarchiques et recours de tutelle selon les cas.

C'est ainsi que les décisions des préfets sont susceptibles du seul recours devant le ministre. (Décret du 25 mars 1852, article 6. Loi du 5 Avril 1884, article 69). Une controverse s'était élevée à l'effet de savoir si le décret du 25 Mars 1852 avait ou non laissé subsister la voie de recours prévue par l'article 52 de la loi du 16 Septembre 1807 : « En cas de réclamation des tiers intéressés, il sera de même statué en Conseil d'Etat sur le rapport du Ministre de l'Intérieur ». En faveur de l'affirmative, on invoquait la distinction entre le pouvoir d'homologuer et celui de statuer sur une réclamation oubliant que la disposition dont il s'agit n'avait d'autre but que de soumettre les réclamations à l'autorité chargée d'approuver le plan, laquelle est certainement en cette occasion, la plus qualifiée pour en connaître (4).

S'il s'agit d'une décision du Conseil général, le préfet peut en poursuivre l'annulation dans un délai de dix jours à partir de la clô-

(1) Cons. d'Et. 31 mai 1895. Roche. Leb., p. 468.

(2) Cons. d'Et. 10 juillet 1874. De Grand Maison. Leb., p. 677 ; — 11 février 1887. Baumgarth. Leb., p. 125 ; — 31 mai 1895. Roche. Leb., p. 468 ; — 3 mars 1905. Chassaing. Leb., p. 224.

(3) Telle est l'instruction mixte dont l'omission ne peut être invoquée par les particuliers à l'appui d'un recours pour excès de pouvoirs. Cons. d'Et. 24 octobre 1919. Bonvoisin. Leb., p. 776.

(4) Cons. d'Et. 19 juillet 1855. Crouzet. Leb., p. 554.

ture de la session. Il est statué dans la forme des règlements d'administration publique. Si l'annulation n'est pas intervenue dans les six semaines qui suivent la notification du recours au président du Conseil général et au président de la Commission départementale, la décision est exécutoire. (Loi du 10 Août 1871, article 47, modifié par le décret du 5 Novembre 1926). En outre, le recours au Conseil d'Etat est ouvert à tout intéressé pour violation de la loi ou excès de pouvoir (1). La notion d'intérêt s'est d'ailleurs élargie et le recours est maintenant ouvert à tout contribuable.

S'il s'agit d'une décision de la Commission départementale le recours au Conseil d'Etat est également ouvert. (Loi du 10 Août 1871, article 88). De plus, cette décision peut être déférée au Conseil général, pour inopportunité ou fausse appréciation des faits, par le préfet, un Conseil municipal ou tout autre intéressé. (Loi du 10 Août 1871, article 88 et 2) (2). Cet appel d'un genre particulier doit être notifié au président de la Commission départementale dans le délai d'un mois à partir de la communication de la décision. Le Conseil général doit statuer à sa prochaine session, mais, l'inobservation de cette obligation n'est pas sanctionnée (3). La décision du Conseil général sur appel constitue une délibération définitive (4).

(1) Cons. d'Et. 5 août 1913. Desretumeaux. Leb., p. 995.

(2) Cons. d'Et. 11 février 1887. Baumgarth. Leb., p. 125.

(3) Cons. d'Et. 17 janvier 1879. Ganivot. Leb., p. 11.

(4) Cons. d'Et. 25 juin 1880. Rivier. Leb., p. 593.

CHAPITRE II

.. . . .

EFFETS DES PLANS D'ALIGNEMENT

D'une manière générale, les plans d'alignement produisent toujours les mêmes effets, quelle que soit la nature de la voie publique à laquelle ils s'appliquent, sauf toutefois en ce qui concerne les chemins ruraux.

L'homologation d'un plan a pour effet d'attribuer à la voie publique le sol compris dans les alignements. Mais le transfert de propriété ne s'effectue pas immédiatement par suite de l'approbation administrative ; l'effet du plan est en effet comparable à celui de l'arrêté de cessibilité dans la procédure d'expropriation ; il y a seulement désignation des portions de sol grevées dorénavant de la servitude ; c'est seulement par la délivrance de l'alignement individuel que le transfert sera effectué. Signalons toutefois que si le riverain s'abstenait de demander l'alignement, l'administration pourrait décider l'incorporation du sol affecté à la voie publique.

Il faut encore se pénétrer de cette idée que l'approbation d'un plan d'alignement n'emporte pas, pour l'administration obligation de réaliser toutes les opérations prévues par ce plan (1), ni même l'alignement au droit d'un immeuble qui n'est pas assujéti à la servitude de reculement. Ceci, évidemment, sous réserve du droit à indemnité qui pourrait être éventuellement reconnu aux particuliers lésés.

L'homologation du plan affecte de charges particulières les propriétés situées en bordure de la voie publique considérée. Il ne faudrait pas en conclure que les propriétaires intéressés peuvent intenter devant les tribunaux compétents une action tendant à l'attribution d'une indemnité : ils ne subissent en effet qu'un dommage éventuel.

Enfin, par application des principes ordinaires, un plan d'ali-

(1) Cons. d'Et. 24 décembre 1920. Fimbel. Leb., p. 1124.

gnement continue à produire ses effets légaux tant qu'il n'a pas été rapporté, modifié ou annulé, même dans l'hypothèse ou l'administration en ferait une application abusive (1).

A) IMMEUBLES NON COMPRIS DANS LES ALIGNEMENTS

§ 1. — *Du droit de préemption*

Les plans d'alignement en rétrécissant les voies publiques ou en modifiant leur direction ont quelquefois pour effet de laisser entre les limites nouvelles de ces voies et les propriétés riveraines des bandes de terrain qui faisaient jusqu'alors partie de la voie.

Le droit de préemption est le droit — reconnu aux riverains dans certains cas — d'acquérir ces délaissés à l'exclusion de tous autres acquéreurs (2). Il n'est pas besoin d'en souligner la grande importance mais on ne peut que regretter d'autant plus le manque de précision de la législation sur un tel point (3).

L'étude complète du droit de préemption nous entraînerait à des développements qui sortiraient du cadre de notre étude (4). Il nous paraît toutefois nécessaire de préciser rapidement la nature, les conditions d'exercice et les modalités d'application du droit de préemption en nous bornant au cas où il naît, non d'un déclassement, mais par effet d'un plan d'alignement.

Il s'agit d'un droit réel, permettant au riverain de revendiquer la parcelle délaissée entre les mains de tout tiers détenteur. (Voir Ar-

(1) Cons. d'Et. 6 juillet 1906. Bertrand. *Leb.*, p. 612.

(2) Il faut se garder de confondre ce droit :

a) avec celui des anciens propriétaires de terrains expropriés qui n'ont pas reçu l'affectation prévue. (Décret du 8 août 1935 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, art. 53 et 54).

b) avec la faculté conférée, par le décret du 26 mars 1852, art. 2, alinéa 3, aux propriétaires d'immeubles situés dans les villes auxquelles ce décret est applicable, d'exiger la réunion à leur fonds des terrains situés en dehors des alignements et expropriés par l'administration, dans le cas où ces terrains ne sont pas susceptibles de recevoir des constructions salubres.

(3) L'expression « droit de préemption » consacré par la doctrine et la jurisprudence n'est reprise dans aucun des textes législatifs applicables à la matière.

(4) Pour un examen détaillé de la question, voir Monsarrat, *Droits des riverains des voies publiques*. Berger-Levrault, 1912, pp. 25 et suiv.

rêt de la Cour de Dijon du 3 Mai 1871 — Monnot, dans la Revue Générale d'Administration — 1907. III. p. 147). (1).

Nul ne peut l'exercer s'il n'était, avant la fixation du nouvel alignement, riverain de la voie publique ; c'est la situation contemporaine du délaissement qui donne le droit de préemption et c'est à elle seule qu'il faut se rapporter. Si le fonds atteint est séparé de la voie par une parcelle, si peu importante soit-elle du moment qu'elle n'est pas un délaissé, le propriétaire n'est pas fondé à réclamer le droit de préemption. Il en est également ainsi lorsque la parcelle intermédiaire appartient privativement à la collectivité intéressée ou encore, évidemment, si elle fait partie du domaine public (2). S'il s'agit d'une voie du réseau communal, le maire peut exercer le droit de préemption, solution qui constitue une exception au principe posé par l'article 1596 du Code Civil, lequel interdit aux administrateurs des collectivités publiques de se rendre adjudicataires des biens de ces collectivités (3). Dans ce cas il appartient au Conseil municipal de désigner celui de ses membres qui signera l'acte de session : c'est un cas d'application de l'article 83 de la loi du 5 Avril 1884.

On admet généralement que l'exercice du droit de préemption n'est enfermé dans aucun délai, même trentenaire, à la seule condition que le riverain n'ait pas été mis en demeure : en effet, la collectivité publique ne peut prescrire un terrain dont elle est demeurée propriétaire jusqu'au jour où le riverain invoque son droit de préemption.

La délimitation de la portion cédée peut être effectuée soit en prolongeant jusqu'à l'alignement les lignes séparatives de la propriété à laquelle le délaissé sera incorporé, soit en abaissant des deux extrémités de cette propriété des perpendiculaires sur l'axe de la voie.

Cette seconde manière de procéder est la plus généralement employée car elle est, en dépit des apparences, la plus juste et la plus logique. On ne voit pas en effet, ce qui pourrait justifier la prétention, de la part d'un propriétaire de réclamer un avantage du fait que la

(1) On a soutenu, par analogie avec le pacte de préférence, du droit civil, que le droit de préemption n'était qu'un droit personnel ; en cas de vente du délaissé à un tiers, le riverain évincé ne pourrait alors prétendre qu'à une indemnité. Mais cette assimilation de deux actes d'origine aussi différente ne repose sur aucune base juridique ; d'autre part, il n'est pas possible d'admettre qu'une simple vente puisse faire obstacle à l'exercice d'un droit reconnu par la loi.

(2) Cons. d'Et. 27 mai 1892. Compans. Leb., p. 486.

(3) Cons. d'Et. 26 novembre 1909. Bouchez. Leb., p. 908.

limite latérale de sa propriété est oblique par rapport à celle de la voie publique : d'autre part le prolongement pur et simple des lignes séparatives rendrait, en cas d'obliquité importante, fort difficile, sinon impossible, la construction sur certaines parcelles. Aussi est-ce une question de fait. Il convient de tenir compte des circonstances.

Mais le droit de préemption est-il un droit absolu ? En d'autres termes, l'intéressé peut-il obliger la collectivité à lui vendre le délaissé, ou a-t-il simplement le droit d'exiger, en cas de vente, la cession à son profit ?

La réponse à cette question varie selon les différentes voies publiques.

En ce qui concerne les routes nationales, l'article 3 de la loi du 24 mai 1842 dispose que : « Les propriétaires riverains de portions de routes délaissées seront mis en demeure d'acquérir chacun en droit soi les parcelles attenantes à leur propriété ». Il s'agit donc ici d'un droit absolu et l'administration doit vendre ; elle dispose, en contrepartie, d'un moyen de contrainte à l'égard du propriétaire qui se refuserait à exercer son droit : à l'expiration du délai de trois mois après mise en demeure dans les formes prévues par l'article 54 du décret du 8 Août 1935, modifié par l'article 1^{er} du décret du 30 Octobre 1935, il peut être procédé à l'aliénation du délaissé dans les formes prévues pour les ventes domaniales.

Ce régime d'obligation est également appliqué aux routes départementales et aux rues de Paris qui font partie de la grande voirie.

Pour les chemins vicinaux, c'est l'article 10 de la loi du 21 Mai 1836 qui est applicable : « En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal en tout ou en partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication pourront faire la soumission de s'en rendre acquéreurs ». Les termes de cet article ne permettent pas le moindre doute : il s'agit bien d'une faculté, faculté d'acquérir pour le propriétaire, et ce qui est plus important, faculté de vendre pour l'administration (1). Cette solution nous paraît regrettable à tous égards. Il faut bien préciser en effet, que le riverain séparé de la nouvelle voie publique conserve sur le délaissé ses droits antérieurs de jour, de passage et d'écoulement des eaux (2). L'acquisition d'une parcelle gre-

(1) L'administration ne pourrait toutefois vendre à un tiers qu'au refus du riverain ; la faculté ne consiste que dans le droit de s'abstenir de vendre.

(2) Cons. d'Et. 25 avril 1890. Raymond. Leb., p. 414. — Cass. Req. 15 avril 1890. Petit. D.P. 1891, 1-52.

vée de ces servitudes ne peut guère présenter d'intérêt que pour lui (1).

Il peut y avoir également une question d'honnêteté administrative ; les parcelles délaissées ayant la plupart du temps été empruntées aux fonds riverains, il convient de les leur rendre. Laisser à l'administration la faculté de conserver ces parcelles à sa fantaisie aboutirait à des iniquités — la vente pouvant être consentie à tel propriétaire, refusée à tel autre — et serait contraire aux intérêts bien compris de la voirie.

Telle fut pourtant la première solution dégagée par une circulaire du Ministre de l'Intérieur du 26 mars 1838 aux termes de laquelle il convenait seulement d'examiner s'il était plus avantageux de vendre le sol que de le conserver (2). Nonobstant cette interprétation, on a soutenu que les riverains pouvaient requérir la vente (3). la législation rigoureuse de l'alignement devant laisser place à toutes les compensations qui n'étaient pas préjudiciables aux intérêts du domaine public.

Se ralliant à cette opinion, la Cour de Cassation a fait application à la voirie vicinale de l'article 53 de la loi du 16 Septembre 1807 en décidant que la fixation de l'alignement comporte cession virtuelle des délaissés (4). Cette application est rationnelle, mais elle n'est pas juridique. L'article 19 précité ne distingue nullement entre l'abandon de la totalité du sol d'un chemin et une simple modification d'alignement ; or, la loi de 1836 est postérieure à celle de 1807. En conséquence l'article 53 de cette dernière est difficilement applicable aux chemins vicinaux ; le Conseil d'Etat, remarquons-le, ne l'a jamais fait.

Ainsi donc, en présence du texte de l'article 19, la discussion n'est pas possible ; mais nous estimons être ici en présence d'un des cas où le droit administratif — qui justifie parfois sa regrettable réputation de rigidité absolue — ne peut que gagner à accepter quelques notions d'équité.

(1) Nous rappelons que nous examinons seulement le cas de rectification des alignements, sans procéder à l'étude des problèmes posés par le déclassement des voies publiques.

(2) Circulaire à laquelle il faut bien accorder une particulière importance, car elle émanait de Montalivet, qui était le promoteur de la loi du 21 mai 1836.

(3) Delauney, op. cit., p. 139. *Revue Générale d'Administration* 1898, I, p. 189.

(4) Cass. Civ. 17 juin 1911. *Commune de Saint-Prix*. D. P. 1912, I, 89.

Examinons par exemple le cas où le délaissé du chemin est d'importance minime : il est inutilisable pour tout autre que le riverain intéressé, mais comme le prix de vente est négligeable pour la commune, il y a lieu de craindre d'autant plus les rancunes personnelles. Reconnaître au conseil municipal le droit de conserver le terrain à condition de le destiner à un ouvrage d'intérêt communal c'est engendrer l'iniquité; il serait trop facile en effet d'y semer du gazon après avoir placé une pierre portant une quelconque inscription commémorative.

Si le délaissé est important, le droit de préemption ne va naître. dit l'article 10, que si l'administration décide de vendre. Mais peut-elle ne pas vendre ? Le patrimoine d'une collectivité publique ne s'administre pas comme celui d'un particulier; l'idée génératrice, c'est la recherche de l'intérêt général et non la poursuite d'un gain ou l'esprit de lucre. Et, alors qu'il est admis qu'un intérêt particulier ne doit fléchir que dans la limite de l'intérêt général on ne peut raisonnablement prétendre le léser en l'absence de tout intérêt général.

Dès lors, l'administration ne doit pouvoir conserver un délaissé même important, qu'à la condition de prouver que cette opération présente un caractère d'utilité publique nettement constaté, ou encore si l'étendue et la configuration de la parcelle sont de nature à permettre l'utilisation par un tiers acquéreur sans porter atteinte aux servitudes qui existaient antérieurement au profit du riverain.

En matière de voirie urbaine, on ne rencontre pas ces discussions. Il n'est pas douteux, en effet, que ce qui dérive de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 c'est une obligation. Si le riverain ne veut pas acquérir le délaissé, l'administration peut le déposséder de l'ensemble de sa propriété; dès lors, si le riverain a l'obligation d'acquérir il faut bien, par réciprocité, lui en reconnaître le droit. Cette solution est d'ailleurs équitable, par ailleurs, en raison des charges que l'alignement urbain impose aux riverains; en outre, c'est l'intérêt de la ville qui devrait, si la vente à un tiers était possible, ou réserver les droits du riverain, ou payer une indemnité (1).

Le caractère absolu du droit de préemption est ici généralement admis (2). Nous pensons toutefois que la ville pourrait se refuser à l'aliénation dans le cas où l'utilisation qu'elle assignerait au délaissé

(1) Cons. d'Et. 25 avril 1890. Raymond. Leb., p. 414.

(2) Cass. Req. 27 mai 1851. Lons-le-Saunier, D. P. 1851, I, 148. Monsarrat, op. cit., p. 30.

lui permettrait — s'agissant d'un terrain appartenant à un particulier — de recourir à l'expropriation, et à la condition de laisser, front à la propriété riveraine, un passage conférant à cette dernière les avantages ordinaires d'une riveraineté à la voie publique (1).

En ce qui concerne la voirie rurale, les communes ont le droit de ne pas procéder à la vente des délaissés. Cette solution résulte nettement, pour les chemins ruraux reconnus, de la loi du 20 août 1881, qui dispose : « Article 17 : lorsque l'aliénation est ordonnée, les propriétaires riverains sont mis en demeure d'acquérir les terrains attenants à leurs propriétés » et à l'article précédent : « la vente peut en être autorisée ».

Il ne s'agit donc pas d'un droit absolu, l'accord est unanime sur ce point. La solution est évidemment la même pour les chemins ruraux non reconnus.

Reconnaissons que ce système, quoique critiquable à notre sens au point de vue de l'équité, ne présente guère ici de véritables inconvénients. En effet, le riverain conserve encore, comme nous l'avons vu, les droits de jour, de passage et d'écoulement des eaux dont il jouissait auparavant; d'autre part, les constructions sont rares en bordure des chemins ruraux et chacun sait que dans les villages elles sont effectuées sans règle immuable et sans ordre, au gré des intéressés qui peuvent librement choisir l'emplacement, l'orientation et le mode de construction qui leur conviennent le mieux.

Quant au prix de la cession, on a jadis longuement discuté sur le point de savoir s'il appartenait de statuer, en cas de désaccord sur les prix, au jury d'expropriation, au Conseil de Préfecture, ou aux Tribunaux judiciaires. Des avis du Conseil d'Etat du 15 avril 1841 et du 13 juin 1850 ont décidé qu'il y avait lieu de s'adresser au jury (2). C'est aujourd'hui la Commission arbitrale d'évaluation qui est compétente.

Un régime différent est applicable pour la vicinalité : le prix est fixé à dires d'experts choisis, l'un par le riverain, l'autre par l'administration, en l'espèce le sous-préfet; en cas de désaccord, un troisième expert est nommé par le Conseil de Préfecture (3).

Si la commune ne prend pas l'initiative de la vente, le riverain

(1) Cons. d'Et. 27 mai 1892. Compans. Leb., p. 486. Revue Générale d'Administration 1892, 3, p. 58.

(2) Voir également Cons. d'Et. 27 janvier 1853. Lecoq. Leb., p. 173.

(3) Inst. Gén. art. 36, 37 et 38 § 1 et 2.

peut, soit lui demander la cession, soit solliciter la délivrance de l'alignement auprès de l'autorité compétente. Dans le premier cas, c'est l'autorité judiciaire qui sera compétente en cas de refus (1).

Dans le second cas, si l'alignement est régulièrement délivré, l'intéressé peut entrer immédiatement en possession du terrain (2) et le prix sera à défaut d'accord, réglé ultérieurement par expertise. En cas de refus de l'alignement, il y a ouverture du recours au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir.

Le Conseil d'Etat admet d'ailleurs que la délivrance de l'alignement ne fait pas obstacle à l'exercice d'une action en réintégration du délaissé (3) et que l'autorité compétente doit refuser l'alignement si le pétitionnaire n'a manifestement pas qualité pour invoquer le droit de préemption (4) ou si une décision judiciaire a déjà reconnu à l'administration le droit de conserver le terrain (5).

Les contestations auxquelles peut donner lieu l'exercice du droit de préemption sont de la compétence des tribunaux judiciaires (6). La juridiction administrative n'est compétente que pour apprécier la légalité des actes de l'autorité administrative, par exemple d'une délibération d'un Conseil municipal relative à la cession d'un délaissé ou d'un arrêté d'alignement incorporant un délaissé à une propriété riveraine (7). L'autorité judiciaire redevient d'ailleurs compétente, dans ce dernier cas, pour juger si cette incorporation est possible (8).

§ 2. — *De la servitude d'avancement*

Aux termes de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807, lorsqu'un propriétaire reçoit, par suite de la modification d'un plan d'alignement, la faculté de s'avancer sur la voie publique, et refuse le bénéfice de cette faculté, l'administration peut le déposséder de l'ensemble de sa propriété, et ne lui en payer que la valeur telle qu'elle était avant la modification réalisée.

(1) Cons. d'Et. 7 janvier 1910. Besnard. Leb., p. 7.

(2) Cass. Civ. 25 février 1867. Avay. D. P. 1867, 1-66.

(3) Cons. d'Et. 6 août 1887. Dolivot. Leb., p. 651.

(4) Cons. d'Et. 19 juillet 1907. Thiébaud. Leb., p. 690.

(5) Cons. d'Et. 3 mai 1912. Souvigné. Leb., p. 521.

(6) Cons. d'Et. 27 mai 1877. Clergeaud. Leb., p. 575. — 7 janvier 1912, Besnard de la Vieuville. Leb., p. 7.

(7) Cons. d'Et. 23 novembre 1888. Saint-Cyr-du-Doret. Leb., p. 864.

(8) Cons. d'Et. 24 novembre 1888. Saint-Cyr-du-Doret. Leb., p. 884.

La Cour de Cassation a d'ailleurs précisé que l'alignement tracé pour les constructions joignant les rues, places et faubourgs, doit être rigoureusement observé; cette obligation touche à des intérêts d'ordre public et a pour objet d'établir un mode régulier de constructions dans la largeur et l'embellissement des rues et d'assurer en même temps la sécurité des habitants; il importe peu que l'immeuble n'ait été construit en retrait que de quelques centimètres.

La servitude d'avancement est ainsi nettement définie; il convient seulement d'ajouter que c'est un droit en même temps qu'une obligation. De plus, ce n'est pas l'obligation de construire à la limite de la voie publique, mais simplement de se clore à cette limite (1).

Dès lors, les immeubles qui y sont assujettis restent affranchis des servitudes de voirie (2) jusqu'au jour où est intervenu l'arrêté de cessibilité (3) ou tout au plus jusqu'au jour où une ordonnance d'expropriation a été rendue (4). Le fait que la déclaration d'utilité publique serait sur le point d'intervenir ne suffit pas à les assujettir aux servitudes susdites (5). Mais il semble qu'il en serait autrement lorsque cette déclaration serait intervenue (6) ou si les travaux d'aménagement étaient commencés (7).

D'ailleurs, l'application de la servitude d'avancement est assez rare; il dépend évidemment de l'Administration de l'appliquer, mais si le propriétaire intéressé résiste, il faut exproprier l'ensemble de la propriété, solution onéreuse devant laquelle on hésite généralement. Enfin, le plus souvent, les modifications aux plans d'alignement ont pour effet d'élargir les voies en raison des besoins nouveaux de la circulation : un rétrécissement est tout à fait exceptionnel. Pratiquement, on ne rencontre que des cas de redressement,

(1) Cons. d'Et. 24 décembre 1886. Saint-Onen. Leb., p. 914; 8 avril 1892. Thabut. Leb., p. 352; 29 octobre 1914. Desruelles. Leb., p. 1021.

Cass. Crim. 1^{er} février 1872. Couvreur. D. P. 1872. 1-205.

(2) Cass. Civ. 11 mars 1912. Peyre. D. P. 1914. 1-106.

Cons. d'Etat 12 décembre 1913. Escande. Leb., p. 1238.

(3) Cons. d'Et. 12 janvier 1883. Matussière. sol. à contr. Leb., p. 32.

(4) Cons. d'Et. 22 janvier 1875. Alger. Leb., p. 61 et la note.

(5) Cons. d'Et. 27 novembre 1908. Million. D. P. 1910. 3.64.

(6) Cons. d'Et. 9 décembre 1904. Chofard. sol. à contr. Leb., p. 802.

(7) Cass. Crim. 12 février 1852. Poirine. D. P., 1852, 5-566.

B) IMMEUBLES COMPRIS DANS LES ALIGNEMENTS

§ 1. — *Voies projetées. — Redressements. — Prolongements*

Lorsque l'approbation d'un plan d'alignement a pour effet de modifier considérablement l'assiette de la voie existante, soit en déplaçant sensiblement l'axe de cette voie, soit en fixant une largeur nettement supérieure à celle qui existait antérieurement, une jurisprudence constante assimile l'opération à une ouverture. Dans cette assimilation, toutefois, le Conseil d'Etat se montre beaucoup plus favorable aux intérêts privés que la Cour de Cassation.

Nous venons de dire que l'assimilation d'un redressement à une ouverture est favorable aux intérêts des particuliers. En effet, le Conseil d'Etat et la Cour de Cassation ont toujours jugé que les plans d'alignement de voies simplement projetées ou de prolongements ne produisent aucun effet à l'égard des immeubles qui sont touchés par leur tracé ; ils constituent de simples projets qui ne créent aucune obligation ni à l'administration, ni aux propriétaires (1).

Dès lors, la décision qui approuve ces plans doit stipuler, à peine d'excès de pouvoir, que les alignements définis ne recevront d'exécution qu'après que la collectivité intéressée sera devenue propriétaire des terrains nécessaires, par voie de cessions amiables ou par expropriation. Il ne s'agit donc que d'un tracé, sans effet immédiat contre les propriétaires (2). Les immeubles sont dès lors affranchis des servitudes de voirie (3) et le demeurent jusqu'au jour où une décision administrative spéciale a pour effet de les y soumettre.

§ 2. — *Voies à élargir*

C'est dans le cas d'élargissement que les plans d'alignement produisent les effets les plus importants ; ces effets diffèrent d'ail-

(1) Cons. d'Et. 1^{er} mai 1936. Henet, D. H., 1936, 413.

(2) Cons. d'Et. 16 décembre 1881. Desbordes, Leb., p. 981 ; 1^{er} mars 1895. Sauton, Leb., p. 202.

Cass. Crim. 27 novembre 1884. Quénerdu, D. P. 1886, 1, 184.

(3) Cons. d'Et. 12 décembre 1913, Escande, Leb., p. 1238.

leurs selon que les terrains affectés sont ou ne sont pas recouverts de constructions.

Examinons d'abord le cas où il s'agit de terrains ni bâtis ni clôturés par des murs. Dans ce cas, l'approbation du plan d'alignement, qu'il s'agisse d'une route nationale, départementale, d'une voie urbaine ou d'un chemin vicinal, attribue définitivement à la voie publique les terrains compris dans les alignements et les grève par suite de la servitude de reculement, sans même qu'il y ait lieu d'examiner si le prix des terrains ainsi incorporés a été payé par l'administration ; le droit du propriétaire est résolu en une indemnité (1). C'est une dérogation très importante au principe de l'indemnisation préalable posé par l'article 545 du Code Civil et l'article 46 du décret du 8 août 1935. Mais les intérêts légaux seront dus à partir de la prise de possession.

En ce qui concerne la voirie urbaine, cette jurisprudence n'a pas toujours été nettement établie ; c'est ainsi qu'en 1885 la Cour de Cassation avait jugé que l'attribution à la voie publique du terrain compris dans les alignements n'était pas réalisée par le plan, mais seulement par l'alignement individuel délivré au propriétaire (2).

Pour les chemins ruraux reconnus, l'établissement et l'homologation d'un plan d'alignement ne donnent aux communes que le droit de poursuivre, à défaut d'entente amiable, l'expropriation des immeubles clos ou non clos, bâtis ou non bâtis, en saillie sur les alignements. La prise de possession ne peut donc avoir lieu qu'après paiement de l'indemnité. En outre, les servitudes de reculement ou d'avancement ne s'appliquent pas : les terrains nus, et ceux qui supportaient des constructions tombées en ruines ou volontairement démolies par leur propriétaire ne sont pas incorporés *de plano* à la voie publique.

Telle est la solution légale : nonobstant ces principes, l'article 83 du règlement général pris en exécution de l'article 8 de la loi du 20 août 1881 prescrit que : « Les travaux à faire à des constructions en saillie sur les alignements d'un plan régulièrement approuvé ne seront autorisés que dans le cas où ils n'auront pas pour effet de

(1) Cons. d'Et. 31 mars 1882. Cheynaud. Leb., p. 301 ; 1^{er} février 1884. Ponceau. Leb., p. 96 ; 26 juillet 1889. Courtiade. Leb., p. 887 ; 21 novembre 1890. Enoch. Leb., p. 863.

Cass. Crim. 2 août 1907. Archambaut. D. P. 1910, 1. 433 ; 10 mars 1922. Boddaert. D. P. 1923, 1. 191 ; 12 novembre 1937. Cramail. D. H. 1937-37.

(2) Cass. Civ. 21 avril 1885. Colly. Revue Générale d'Administration 1885. 2. 196.

consolider le mur de face ». C'est la reconnaissance, indirecte, de la servitude de reculement.

En l'absence d'une disposition légale précise, on a critiqué cette prohibition qui serait, d'une part inutile, puisque les terrains à réunir à la voie publique ne peuvent être acquis que par expropriation et à l'amiable, d'autre part illégale car elle ne peut être que le corollaire de la servitude de reculement (1).

Nous ne pensons pas que le fait, pour un règlement pris en exécution d'une disposition légale, de suppléer au silence de la loi, constitue un tel vice. Au surplus, l'utilité de la prohibition est évidente : elle permettra à l'administration de profiter du moment opportun où le terrain sera nu pour recourir à l'expropriation.

Quant aux chemins ruraux non reconnus, l'édit de 1607 qui assujettit les propriétés riveraines aux servitudes d'alignement ne leur est pas applicable. Mais le maire ne peut-il, par un arrêté permanent fondé sur l'article 6 de la loi du 20 août 1881 imposer l'obligation de demander l'alignement ? On l'avait admis à l'origine (2) et la jurisprudence paraissait orientée en ce sens. Mais, par un arrêt du 22 février 1907 (3), le Conseil d'Etat a décidé que si le maire peut, en vertu des pouvoirs qu'il tient tant de la loi du 20 août 1881 que de celle du 5 avril 1884, exiger des riverains des chemins ruraux non reconnus qui se proposent d'élever des constructions ou des clôtures en bordure des dits chemins une déclaration lui permettant de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires pour la conservation du domaine communal, il n'a pas le droit de subordonner l'autorisation d'exécuter ces travaux à une demande d'alignement préalable.

Cette jurisprudence ne nous paraît pas à l'abri de toute critique. Il est certain, évidemment, que les chemins ruraux ont une importance minime et ne satisfont généralement qu'à des intérêts particuliers, mais nous avouons ne pas apercevoir en quoi cela peut fonder une distinction entre « déclaration » et « demande d'alignement ». En outre, s'en remettre à une telle procédure pour sauvegarder le sol des chemins, c'est vraiment faire bon marché des difficultés qu'éprouvent les communes pour défendre avec succès leurs chemins contre les empiétements des propriétaires riverains.

(1) Delanney, *op. cit.*, p. 48.

(2) *Cir. Min. Int.* 27 août 1881.

(3) *Cons. d'Et.* 22 février 1907. *Thiébaud. Leb.*, p. 174. Voir commentaire dans la *Rev. Gén. d'Adm.* 1907, III, p. 297.

Pour en terminer avec les terrains non bâtis, il reste à examiner le cas particulier où ils sont clôturés par des murs. Ces terrains ne sont pas incorporés *ipso facto* à la voie : il est simplement interdit d'effectuer des travaux confortatifs aux murs de clôture empiétant sur les alignements (1).

Il est évident que les effets des plans d'alignement méritent un examen tout particulier en ce qui concerne les terrains bâtis : ces effets sont d'ailleurs toujours les mêmes, quelle que soit la nature de la voie publique intéressée, à l'exception toutefois des chemins ruraux.

En règle générale, les immeubles en saillie sur les alignements sont frappés des servitudes de voirie et en particulier assujettis à la servitude de reculement. Le principe en a été posé par l'article 4 de l'édit de décembre 1607 : « Deffendons à nostre dict grand-voyer ou ses commis de permettre qu'il soit fait aucunes saillies, aduances et pans de bois aux batimens neufs, et mesme à ceux où il y en a à présent de construits les réédifier, ny faire ouvrages qui les puissent conforter, conserver et soutenir, ny faire aucun encorbellement en avance pour porter aucun mur, pan de bois ou autres choses en saillie, et porter à faux sur les dites rues, ains faire le tout continuer à plomb, depuis le rez-de-chaussée tout contremont, et pourvoir à ce que les rues s'embellissent et élargissent au mieux que faire se pourra, et en baillant par luy les alignemens, redressera les murs où il y aura ply ou coude ».

Ce qui résulte de cet article, c'est l'interdiction d'effectuer tous travaux de nature à « conforter, conserver ou soutenir » les édifices qui se trouvent empiéter sur la voie publique. Mais le Conseil d'Etat s'est efforcé d'atténuer le caractère absolu de cette prohibition, en l'appliquant avec une grande réserve et en cherchant à concilier autant que possible les intérêts du service de la voirie avec le respect du droit de propriété. Il y est parvenu en appliquant constamment une double distinction dont il pose nettement les principes dans un avis du 3 novembre 1885.

Pour le Conseil d'Etat, si les travaux interdits sont ceux qui peuvent conforter les immeubles soumis à la servitude, les autres sont permis. C'est la distinction célèbre des travaux confortatifs et des travaux non confortatifs. D'autre part, l'édit de 1607, précise la Haute Assemblée, a seulement pour but de permettre le redressement

(1) Cons. d'Et. 23 juin 1911. Montlivault. Leb., p. 716.

des « plis et coudes » expression qui ne vise évidemment que des opérations de minime importance. En conséquence, il y a lieu de décider dans chaque espèce, suivant quels tempéraments et dans quelle mesure il convient d'appliquer les dispositions rigoureuses de la législation de l'alignement, en précisant toutefois ici que la distinction dépend de la situation des immeubles, et non de l'insertion d'une clause d'exception comme il fut jadis pratiqué (1). En outre, même dans les cas où la servitude de reculement sera écartée, les immeubles resteront soumis aux différentes servitudes de voirie (2).

Examinons ce système d'un peu plus près. Nous avons dit que, si l'emprise est importante, l'immeuble frappé n'est pas assujéti à la servitude de reculement ; cet affranchissement peut être d'ordre général ou d'ordre particulier. Il est d'ordre général lorsque l'opération de voirie projetée est telle que tous les immeubles atteints échappent à l'application de la servitude. C'est le cas d'un élargissement considérable (3), par exemple si la superficie totale des parcelles à incorporer est égale à celle de la voie existante sur le tronçon intéressé ; c'est également le cas où l'axe de la voie est sensiblement déplacé (4), même avec un élargissement de faible importance (5). Il faut d'ailleurs bien se garder, en cette matière, d'une opinion basée sur la seule valeur des mots ; c'est ainsi que le Conseil d'Etat estime que le fait de porter la largeur d'une voie de 3 m. 70 à 4 m. 15 est un élargissement considérable ! (6). L'affranchissement est d'ordre particulier lorsqu'il résulte non de l'opération de voirie envisagée dans son ensemble, mais de la situation de chaque immeuble. C'est ainsi qu'un immeuble est affranchi lorsqu'il doit disparaître entièrement (7), ou s'il n'est plus possible d'envisager sur la parcelle de terrain laissée au propriétaire l'édification d'une construction salubre ou si le nouvel

(1) Cons. d'Et. 16 janvier 1891. Palfray. Leb., p. 3.

(2) Il est nécessaire en effet de distinguer les servitudes de voirie en général et la servitude de reculement proprement dite. Le propriétaire d'un immeuble assujéti aux premières est toujours obligé de solliciter l'autorisation d'y exécuter des travaux, mais il n'est pas toujours obligé de reculer son immeuble jusqu'à la limite de la voie publique.

(3) Cons. d'Et. 2 juin 1906. Vannes. Leb., p. 498 ; 3 août 1906. Joppé. Leb., p. 747 ; 13 janvier 1932. Sarges. Leb., p. 43.

(4) Cons. d'Et. 20 février 1935. Dupérier. Leb., p. 233.

(5) Cons. d'Et. 10 août 1923. Delacroix. Leb., p. 679.

(6) Cons. d'Et. 2 juin 1905. Vannes. Leb., p. 498.

(7) Cons. d'Et. 22 juin 1888. Schock. Leb., p. 563 ; 21 février 1890. Piat. Leb., p. 211 ; 18 février 1898. Barthelon. Leb., p. 129.

alignement bouleverse l'aménagement intérieur de l'immeuble (1), ou encore si l'emprise est importante (2). L'affranchissement a également été reconnu en cas d'emprise du quart ou du cinquième de la surface (3), ou même du septième si l'élargissement de la voie n'est réalisé que du seul côté où se trouve l'immeuble considéré (4). Enfin est également affranchi l'immeuble déjà rescindé antérieurement par l'application de la servitude, quelle que minime que soit la nouvelle emprise (5), ou formant voûte sur la voie publique (6). Mais un immeuble atteint sur une faible profondeur et ne nécessitant pas de modifications importantes dans son aménagement intérieur n'est pas affranchi (7).

Signalons, d'autre part, qu'aux termes de l'article 12 de la loi du 31 décembre 1913, les immeubles classés comme monuments historiques sont affranchis des servitudes d'alignement ; mais ils sont par ailleurs susceptibles d'expropriation (article 11).

Pour l'application de la servitude de reculement aux immeubles en saillie sur les alignements, c'est la situation au moment de l'approbation du plan qu'il faut examiner : d'autre part, il n'y a pas à prendre en considération la longueur de façade atteinte, mais uniquement la profondeur de l'emprise (8).

Lorsque la situation est telle qu'il y a lieu de considérer un immeuble comme soumis à la servitude de reculement, l'existence du plan d'alignement a également pour effet d'interdire tous travaux confortatifs, interdiction généralement considérée comme le corollaire de la servitude de reculement. Ne pouvant consolider l'immeuble existant, le propriétaire doit attendre qu'il menace ruine, auquel cas il le démolira soit volontairement, soit sur l'ordre du maire par application de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et de l'article 3 de

(1) Cons. d'Et. 21 mai 1930. Mainproy. Leb., p. 541.

(2) Cons. d'Et. 31 janvier 1934. Lecourt. Leb., p. 156 ; 29 novembre 1935. Lossa. Leb., p. 1118.

(3) Cons. d'Et. 7 juillet 1905. Finet. Leb., p. 613 ; 23 juin 1911. Montlivault. Leb., p. 717.

(4) Cons. d'Etat 2 juin 1905. Vannes. Leb., p. 498.

(5) Cons. d'Et. 10 mai 1901. Vey. Leb., p. 444.

(6) Cass. Crim. 18 février 1905. Aubin. Revue Gén. d'Adm. 1905. 2.190.

(7) Jurisp. const. Cons. d'Et. 21 janvier 1927. Cauwel. Leb., p. 83 ; 26 janvier 1927. Machart. Leb., p. 106 ; 24 juillet 1929. Pivoteau. Leb., p. 832 ; 8 juillet 1931. Serre. Leb., p. 751 ; 22 juill. 1933. Mege. Leb., p. 853 ; 7 février 1934. Dulac. Leb., p. 190.

(8) Cons. d'Et. 23 mars 1923. Lionnel. Leb., p. 284.

la loi du 21 juin 1898. Le propriétaire sera alors tenu d'assurer l'enlèvement des débris et d'abandonner le sol compris dans les alignements : l'indemnité qui lui sera allouée ne comprendra que la valeur du terrain nu, sans tenir aucun compte de la valeur de l'ancien immeuble, ni du coût de reconstruction.

La distinction des travaux confortatifs et des travaux non confortatifs est souvent invoquée ; c'est cependant l'une des moins précises de notre droit administratif. Que doit-on entendre, en effet, par travaux confortatifs ? Différentes définitions ont été données. D'après le commentateur du *Dalloz*, un travail est confortatif quand il a pour résultat de prolonger la durée d'un bâtiment, c'est-à-dire quand il s'appliquera au mur de face de l'immeuble. La jurisprudence du Conseil d'Etat fait une constante application de cette idée qu'aucune loi ne défend aux propriétaires des maisons sujettes à reculement de faire des travaux à l'intérieur desdites maisons, même sur la partie retranchable, pourvu que ces travaux n'aient pas pour effet de reconforter le mur de face. Cette définition se base sur l'arrêt du Conseil du Roi du 27 février 1765 visant « toute espèce d'ouvrages aux faces des maisons, édifices, et batimens » et sur la constatation expérimentale que la durée d'un immeuble est généralement conditionnée par l'état de la façade.

L'adopter, c'est toutefois, à notre sens, faire bon marché des termes généraux de l'article 4 de l'édit de décembre 1607 ; l'interdiction vise en effet nettement les travaux de toute nature susceptibles de prolonger la durée de l'immeuble. C'est, semble-t-il, l'opinion de M. Delanney (1) et le Conseil d'Etat s'y est parfois rallié, en déclarant qu'il n'y avait pas lieu d'interdire des travaux qui ne pouvaient être considérés comme susceptibles de « conforter l'ensemble de la construction » (2). Cela nous paraît tout à fait rationnel.

Dans un arrêt, isolé d'ailleurs, le Conseil d'Etat a voulu néanmoins restreindre le champ d'application de l'interdiction, en précisant que les travaux confortatifs devaient seulement ne pas être effectués dans la partie de l'immeuble sujette à retranchement (3). C'est également l'avis de M. Monsarrat, pour qui il ne serait pas équitable d'interdire des travaux dans une partie de l'immeuble qui, à aucun moment, ne devra être incorporée à la voie publique (4).

(1) Delanney, *op. cit.*, p. 117 et s.

(2) Cons. d'Et. 19 mars 1886. Barat. Oudot. Leb., p. 248.

(3) Cons. d'Et. 9 mars 1883. Lépany. Leb., p. 272.

(4) Monsarrat, *Voies urbaines*. Paris 1924, p. 169.

Cette mise au point est évidemment équitable et logique ; est-ce à dire qu'elle doit être retenue ? Nous ne le pensons pas. La justice et l'équité ne sont pas toujours en effet un criterium idéal pour l'examen des charges que l'intérêt public peut imposer au patrimoine des particuliers. Un exemple probant nous est fourni en matière de législation financière. Ne sait-on pas que le meilleur impôt n'est pas celui qui serait la juste contribution de chacun, mais celui qui réunit la double qualité d'être suffisamment ancien et suffisamment discret ; il faut prendre garde de réveiller le mécontentement, d'assujettir les intéressés à une constante intervention de l'Administration. La législation de l'alignement pourrait, avec fruit, s'inspirer de ces principes. N'est-ce pas une singulière inadvertance que prétendre atténuer, grâce à des distinctions byzantines et un examen approfondi de chaque espèce, les rigueurs de l'alignement, et imposer par ailleurs aux assujettis des prescriptions autrement vexatoires que l'application d'une interdiction, absolue peut-être mais générale, applicable à tous mais connue de tous. Reconnaître à l'administration le droit de pénétrer en tout temps à l'intérieur des bâtiments pour y contrôler la nature des travaux, c'est à notre avis, ouvrir bien davantage la porte à l'arbitraire.

N'est-ce pas une étrange erreur — en supposant qu'une modification de la législation fût reconnue nécessaire — qu'en arriver à méconnaître la loi, en lui substituant la seule force de l'opinion des juges, laquelle n'aboutit jamais à une règle générale et permanente. La divergence notoire, en ces matières, entre la Cour de Cassation et le Conseil d'Etat en est une triste illustration. C'est affaiblir l'autorité, c'est remplacer, dans l'esprit des assujettis, la confiance par l'inquiétude et la révolte devant des décisions pour eux incompréhensibles ; c'est aboutir enfin à pousser les intéressés dans la voie des recours, chacun espérant bien faire triompher son point de vue.

Le résultat déplorable d'un tel système, c'est le plus souvent, de l'aveu de tous ceux à qui la profession permet des constatations matérielles, la méconnaissance de l'interdiction. Pourquoi s'en étonner, alors que la recherche d'un fil directeur dans une jurisprudence de plus d'un siècle est vaine et stérile ?

En l'absence de règle précise, tout dépend en effet des circonstances et de l'appréciation du juge. Nous avons dit qu'en règle générale le Conseil d'Etat ne considère comme prohibés que les travaux susceptibles de conforter le mur de face ; dans le même ordre d'idées, il a parfois admis que l'interdiction ne s'applique pas aux étages

supérieurs, la durée d'un immeuble dépendant surtout des fondations et du rez-de-chaussée (1). Dès lors, l'exhaussement d'un immeuble augmentant la surcharge de la partie inférieure ne devrait pas être interdit, non plus que l'ouverture de baies ou fenêtres, laquelle substitue le vide à la maçonnerie (2).

Il serait superflu d'insister sur les fraudes que permettent des tolérances de ce genre, que la Cour de Cassation repousse d'ailleurs, l'ordre public imposant d'après elle l'observation rigoureuse du principe posé par l'édit de décembre 1607 (3) ; elle est toutefois d'accord avec le Conseil d'Etat pour exempter les toitures (4).

Il ne faut pas s'abuser d'ailleurs, sur le caractère particulièrement relatif de ces décisions : c'est ainsi que le fait que certains travaux avaient été tolérés sur un immeuble n'a pas été reconnu susceptible de permettre au propriétaire d'en effectuer ultérieurement de semblables (5). L'énumération de décisions en cette matière ne peut donc avoir qu'une valeur de précédent.

Ont été considérés comme travaux confortatifs :

— La pose d'un poteau en bois et de linteaux en fer au mur de face (6).

— L'adossement au mur de face d'un nouveau bâtiment qui est ainsi relié directement avec ce mur (7).

— Le récrépissage (8).

— La reconstruction de piliers neufs, la pose de pierres de socles et de pilastres en pierre (9).

— Le remplissage en maçonnerie du dessous des appuis d'une boutique (10).

— La pose d'un simple poteau en bois sous la baie d'une boutique (11).

— Le remplissage de joints en maçonnerie au moyen de mortier.

(1) Cons. d'Et. 12 août 1854. Richard. Leb., p. 794.

(2) Cons. d'Et. 9 mars 1883. Lépany. Leb., p. 272.

(3) Cass. Crim. 12 novembre 1937. Cramail. D. H. 1937, 37.

(4) Cons. d'Et. 19 mars 1886. Barat-Oudot. Leb., p. 248 ; Cass. Crim. 15 février 1862. Dessoliers. D. P. 1862, 5, 346.

(5) Cons. d'Etat. 4 juin 1920. Biget. Leb., p. 561.

(6) Cons. d'Et. 11 février 1836. Buffaut. Leb., p. 273.

(7) Cons. d'Et. 14 juin 1837. Forgeron. Leb., p. 551.

(8) Cons. d'Et. 22 février 1838. Samson. Leb., p. 45.

(9) Cons. d'Et. 6 février 1839. Silberzahn. Leb., p. 120.

(10) Cons. d'Et. 23 juillet 1840. Juetz. Leb., p. 262.

(11) Cons. d'Et. 12 mai 1846. Lachat. Leb., p. 281.

— Le fait de relier au moyen d'une ancre en fer le mur de face à un mur nouvellement construit (1).

— Des réparations importantes en ciment (2).

— Un enduit de ciment au mur de face (3).

— La réparation de murs crevassés (4).

— Le cimentage de lézardes et la pose de poutres en fer (5).

D'autre part, ont été considérés comme non confortatifs :

— L'ouverture d'une baie dans un mur perpendiculaire au mur de face (6).

— L'ouverture de deux baies de boutiques et la pose de poitrails et de poteaux rattachés à l'ancienne maçonnerie par un lien de fer (7).

— L'application d'une plaque de tôle sur la façade latérale (8).

— Le revêtement en feuille de zinc d'un mur de face (9).

— Les travaux de ravalement (10).

— Les enduits et rocaillages au soubassement d'une maison (11).

— Le rejointement d'un soubassement (12).

— L'établissement d'un mur pignon non rattaché au mur de face (13).

— Les récrépiages s'ils sont effectués à un mur encore en bon état (14).

— Les simples badigeonnages (15).

— La clôture des arcades d'une maison (16).

— La pose d'une poutre en fer n'affectant que la partie supérieure d'une maison (17).

(1) Cons. d'Et. 16 février 1860. Huet. Leb., p. 134.

(2) Cons. d'Et. 3 mai 1861. Havas. Leb., p. 343.

(3) Cass. Crim. 30 novembre 1872. Brusseau. D. P. 1873, 5. 492.

(4) Cons. d'Et. 9 janvier 1914. Douchet. Leb., p. 11.

(5) Cons. d'Et. 4 décembre 1935. Perrin. Leb., p. 1145.

(6) Cons. d'Et. 24 janvier 1845. Berry. Leb., p. 39.

(7) Cons. d'Et. 26 avril 1847. Maison. Leb., p. 252.

(8) Cons. d'Et. 19 novembre 1852. Schallaben. Leb., p. 489.

(9) Cons. d'Et. 13 janvier 1853. Mocaud. Leb., p. 139.

(10) Cons. d'Et. 22 février 1855. Fraumont. D. P. 1855, 3. 51.

(11) Cons. d'Et. 25 avril 1857. Fortier. Leb., p. 335.

(12) Cons. d'Et. 28 juillet 1859. Delaporte. Leb., p. 547.

(13) Cons. d'Et. 9 décembre 1864. Bourgeois. Leb., p. 982.

(14) Cons. d'Et. 19 juin 1872. Dezobry. Leb., p. 393.

(15) Cons. d'Et. 27 juillet 1872. Barri. D. P. 1872, I. 279.

(16) Cons. d'Et. 12 avril 1889. Ferraton. D. P. 1890, 3. 82.

(17) Cons. d'Et. 20 janvier 1911. Devaux. Leb., p. 56.

— Le remplacement d'une partie du mur de face par une simple cloison en briques, après élargissement des fenêtres (1).

Ces décisions intervenues à l'occasion d'espèces particulières ne doivent pas faire oublier la conséquence de l'application de la servitude de reculement qui est d'amener à distinguer le régime des immeubles affranchis de la servitude de celui des immeubles qui y sont soumis.

Rappelons qu'en ce qui concerne les premiers, l'approbation du plan n'a pas pour effet d'incorporer *de plano* à la voie publique les terrains bâtis compris dans les alignements : à défaut d'entente avec le propriétaire, l'Administration devra recourir à l'expropriation des portions en saillie (2). En ce qui concerne la voirie nationale, il est admis que l'approbation du plan permet d'engager la procédure d'expropriation (3) ; dans les autres cas, une déclaration spéciale d'utilité publique doit intervenir, l'approbation du plan d'alignement n'étant pas considérée comme suffisante pour mener directement à l'expropriation : l'article 2 de la loi du 8 juin 1864 le précise pour les rues formant le prolongement des chemins vicinaux et la jurisprudence étend cette solution à toutes les voies urbaines et rurales.

Le propriétaire d'un immeuble a le droit d'exécuter des travaux confortatifs, mais il ne pourrait exiger de l'Administration qu'elle acquière l'immeuble (4) : il dispose, à peine d'excès de pouvoir, du droit de reconstruire ou de réparer son immeuble à la limite de la voie publique telle qu'elle existe en fait (5), même dans le cas où l'immeuble menace ruine et que le propriétaire est mis en demeure de le démolir : l'article 50 de la loi du 16 septembre 1807 ne s'applique en effet que dans le cas où l'immeuble considéré est soumis à la servitude de reculement. Cette interprétation est tout à fait conforme à la lettre du texte, mais elle ne nous paraît guère conforme à l'esprit de la législation sur l'alignement. En effet, ou bien le propriétaire démolit volontairement son immeuble vétuste, ou bien il est contraint de le faire dans l'intérêt public : dans les deux cas le terrain doit être considéré comme nu et on n'aperçoit pas ce qui peut contre indiquer cette solution pourtant naturelle.

(1) Cons. d'Et. 3 avril 1914. Autissier. Leb., p. 452.

(2) L'existence du plan approuvé ne permet pas de recourir directement à l'expropriation : une déclaration d'utilité publique doit intervenir.

(3) Rep. Béquet. Voirie terrestre, n° 209.

(4) Cons. d'Et. 13 décembre 1912. Deroix. Leb., p. 1201 ; 24 décembre 1920. Fimbel. Leb., p. 1124.

(5) Cons. d'Et. 28 juin 1912. Amarante. Leb., p. 744.

En ce qui concerne les cas d'application de la servitude de reculement, l'immeuble rescindable peut être, en tout temps évidemment, acquis par la collectivité intéressée, à l'amiable ou par expropriation. Le propriétaire ne peut en aucun cas y effectuer des travaux confortatifs, même si l'immeuble menaçait ruine (1). En outre, aux termes de l'article 50 de la loi du 10 septembre 1807, s'il fait volontairement démolir l'immeuble ou s'il est forcé de le faire pour cause de vétusté, il n'a droit à indemnité que pour la valeur du terrain délaissé ; la même solution est applicable si l'immeuble a été endommagé par cas fortuit, par exemple dans le cas d'incendie ou d'inondation (2). Dans tous ces cas on procède comme pour l'incorporation à la voie publique d'un terrain non bâti.

Le seul droit que peut généralement invoquer le propriétaire, c'est celui d'effectuer des travaux non confortatifs. Pour apprécier ce caractère des travaux, c'est en principe à l'autorité administrative qu'il convient de s'adresser ; le Conseil d'Etat a jugé parfois que le juge compétent pour appliquer la peine encourue le cas échéant est également compétent pour apprécier si les travaux effectués sont ou non confortatifs (3), mais la jurisprudence de la Cour de Cassation est constante en sens contraire : le juge de police doit statuer sans renvoi à l'autorité administrative sur la seule preuve de l'infraction, mais il commettrait un excès de pouvoir s'il examinait le caractère des travaux (4).

Ici encore, l'interprétation de la Cour de Cassation est tout à fait juridique ; reconnaître au juge de police compétence pour apprécier le caractère confortatif ou non des travaux serait une double erreur, l'interprétation des actes administratifs échappant d'une manière générale au pouvoir judiciaire, et la décision de celui-ci pouvant, en cas de désaccord, aboutir à permettre des travaux que l'Administration interdisait.

Enfin, en cas de procès-verbal dressé pour exécution de travaux confortatifs, l'intéressé peut s'adresser au préfet (5), dont la décision

(1) Cons. d'Et. 29 mars 1922. Gottero. *Leb.*, p. 292.

(2) Cons. d'Et. 9 août 1869. Dupont. *Leb.*, p. 568.

(3) Cons. d'Et. 25 avril 1873. *D. P.* 1874, 3, 35.

(4) Cass. Crim. 26 janvier 1912. Picard. *Revue Gén. d'Adm.* 1912-2-320 ; 19 avril 1913. Terrasse. *Ibid.*, 1913-3-185.

(5) Cons. d'Et. 30 juin 1911. Saint-Florentin. *Leb.*, p. 165.

pourra être déférée au Conseil d'Etat pour excès de pouvoir (1) ; sur renvoi de l'autorité judiciaire, le Conseil d'Etat est compétent pour donner l'interprétation (2) ; le conseil de préfecture qui était compétent en matière de grande voirie ne l'est plus jamais depuis le décret du 28 décembre 1926 (3).

(1) Cons. d'Et. 20 janvier 1911. Devaux. Leb., p. 56.

(2) Cons. d'Et. 1^{er} août 1914, Poussin. Leb., p. 985.

(3) Sauf pour les exceptions que nous indiquerons plus loin.

APPENDICE

La loi du 16 avril 1930 ayant décidé l'incorporation dans la voirie nationale d'un certain nombre de routes départementales et de chemins vicinaux, il n'est pas sans intérêt de préciser les effets qui doivent être attachés aux plans généraux d'alignement de ces voies, approuvés antérieurement au classement.

Le cas d'une route départementale classée comme route nationale ne soulève aucune difficulté, les plans d'alignement étant approuvés dans les mêmes formes (1), et produisant les mêmes effets. Dans la mesure où l'approbation du plan d'alignement vaut déclaration d'utilité publique, le bénéfice de cette déclaration se trouve transféré par l'effet du nouveau classement, comme le précise d'ailleurs l'article 2 du décret du 8 août 1935.

Pour un chemin de grande communication ou d'intérêt commun, l'approbation du plan d'alignement résulte d'une décision du Conseil général (loi du 10 août 1871, art. 44 ; loi du 21 mai 1836, art. 15) ou de la Commission départementale spécialement déléguée à cet effet ; pour un chemin vicinal ordinaire, l'approbation résulte d'une décision de la Commission départementale statuant en vertu de ses pouvoirs propres. (Loi du 10 août 1871, art. 86 ; loi du 21 mai 1836, art. 15). Si l'approbation était antérieure à la loi du 10 août 1871, elle résulterait d'un arrêté du préfet (loi du 21 mai 1836, art. 15). (Ce dernier cas est encore celui du département de la Seine.)

A l'égard des terrains non bâtis ou cloûs de murs compris dans les alignements d'un chemin vicinal, l'approbation du plan a produit les mêmes effets que s'il s'était agi de la voirie nationale, c'est-à-dire que les terrains ont été incorporés *ipso facto* à la voie publique, le droit des propriétaires riverains étant converti en un droit à indemnité, sans d'ailleurs que le paiement de cette indemnité doive être préalable à la prise de possession. Mais, si l'indemnité n'a pas encore été réglée, elle ne peut plus l'être que suivant la procédure relative

(1) Sous réserve toutefois de la nécessité d'un avis du Conseil Général. (Avis précité du Conseil d'Etat du 15 juillet 1873).

à la fixation du prix des parcelles incorporées à une route nationale par voie d'alignement, c'est-à-dire celle qui est prévue par le titre IV du décret du 8 août 1935, sur l'expropriation pour cause d'utilité publique.

A l'égard des immeubles bâtis, les effets de l'approbation d'un plan d'alignement de chemin vicinal sont au contraire essentiellement différents de ceux produits en matière de grande voirie. En effet, ce plan n'a d'autre effet que de soumettre les terrains bâtis aux servitudes de voirie et le cas échéant, à la servitude de reculement. Si le propriétaire vient à démolir les constructions volontairement ou pour cause de vétusté, le terrain qu'elles occupaient, dans les limites comprises entre les alignements, sera incorporé à la voie publique moyennant une indemnité fixée comme pour les terrains nus : mais le plan approuvé ne permet pas directement de recourir à l'expropriation, car en matière de vicinalité, la déclaration d'utilité publique pour l'expropriation de terrains bâtis ne peut résulter que d'un décret (loi du 8 juin 1864, art. 2), ou exceptionnellement d'un arrêté préfectoral (décret du 5 novembre 1926, art. 58). Or, l'incorporation d'un chemin vicinal à la voirie nationale par application de la loi du 16 avril 1930 ne peut avoir eu pour effet de modifier dans leur essence même les effets du plan d'alignement antérieurement approuvé (1).

Pour réaliser l'élargissement immédiat, il est donc nécessaire, à défaut d'accord amiable avec le propriétaire, de recourir à une déclaration d'utilité publique qui pourra résulter d'ailleurs de l'approbation d'un nouveau plan d'alignement dans les formes convenables. Dans le cas où le propriétaire consentirait à la cession sans qu'il y ait accord sur le prix, il pourra toutefois y avoir lieu à renvoi devant la Commission arbitrale sans nouvelle déclaration d'utilité publique (décret du 8 août 1935, art. 18).

Les mêmes principes seraient applicables dans le cas où il s'agirait d'un plan approuvé lorsque la voie était classée dans la voirie urbaine, le plan d'alignement ayant alors été arrêté par le conseil municipal et approuvé par le préfet (loi du 5 avril 1884 ; décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861).

(1) L'enquête à laquelle il a été procédé est d'ailleurs différente pour chacun des cas.

SECTION II

L'ALIGNEMENT INDIVIDUEL

Généralités

En règle générale, tout propriétaire d'un immeuble confinant une voie publique dépendant soit de la grande voirie, soit de la voirie vicinale ou urbaine, est tenu, qu'il existe ou non un plan d'alignement, d'adresser à l'autorité administrative une demande préalable, qu'il s'agisse de clôturer ladite propriété ou de réparer d'anciennes clôtures, d'y édifier des constructions ou reconstructions, de réparer des bâtiments existants ou de faire des plantations, quelle que soit l'importance du projet, que l'immeuble soit situé dans un bourg ou dans un village, et quelle que soit enfin la nature ou l'affectation de l'immeuble considéré.

Cette obligation résulte des prescriptions générales insérées dans l'édit de décembre 1607 et dans l'arrêt du Conseil du 27 février 1765.

En principe, les propriétaires d'immeubles situés en bordure des chemins ruraux n'y sont pas soumis : mais l'obligation de demander l'alignement et la permission de construire ou de réparer a pu être imposée par le règlement général pris par le préfet en vertu de l'article 8 de la loi du 20 août 1881 en ce qui concerne les chemins ruraux reconnus ; pour les immeubles situés en bordure des chemins ruraux non reconnus, le maire peut exiger, sinon une demande d'alignement préalable, du moins une déclaration lui permettant de prendre toutes mesures utiles à la conservation du domaine communal (1).

On peut donc dire, à cette précision près, que l'obligation est générale et absolue. Il y a toutefois une distinction à faire, dont l'oubli peut engendrer bien des confusions.

(1) Cons. d'Et. 22 février 1907, Thiébaud, Leb., p. 174.

S'il s'agit d'une construction ou d'une reconstruction, c'est l'alignement qu'il faut demander et obtenir : l'autorisation de construire ou de reconstruire est alors délivrée par le même arrêté que l'alignement. Si, au contraire, il s'agit de réparations à effectuer à une construction existante, c'est seulement la permission qu'il faut obtenir. La demande d'autorisation de réparer peut donc ne pas comporter une demande d'alignement ; mais la demande d'alignement comporte toujours une demande d'autorisation de bâtir ou de réparer : l'alignement et l'autorisation sont alors délivrés par le même arrêté (1).

Il faut se garder de confondre l'autorisation de voirie incluse dans la délivrance d'un alignement avec le permis de bâtir prévu par les articles 11 et 27 de la loi du 15 février 1902 modifié par le décret du 30 octobre 1935. Aux termes de ces dispositions, dans toutes les localités dont la population est supérieure ou égale à 5.000 habitants, aucune construction ne peut être entreprise sans un certificat du maire constatant que le projet satisfait aux conditions insérées dans le règlement sanitaire pris en exécution de la loi de 1902 susvisée. Ce permis de bâtir imposé dans un intérêt d'hygiène est donc totalement indépendant de l'alignement ; le propriétaire doit obtenir les deux avant d'entreprendre les travaux (2).

(1) Les formules mises à la disposition des administrations compétentes pour la délivrance des alignements comportent toutes la mention : « Le pétitionnaire est autorisé à effectuer les travaux prévus... » Dans des cas exceptionnels toutefois — par exemple s'il n'a aucunement l'intention de bâtir — le riverain pourra ne solliciter que l'alignement ; dans ces hypothèses, la mention susdite sera purement et simplement supprimée dans l'arrêté délivré. Qu'arrivera-t-il si, avant la péremption de cet arrêté, le riverain se ravise et décide de construire ? Nous estimons qu'en ce cas il doit aviser l'administration qui a délivré l'alignement, afin de lui permettre de prendre les mesures nécessaires le cas échéant. En pratique, l'administration considère que, même sans indication des travaux à effectuer, la délivrance de l'alignement équivaut à une permission de construire, sous réserve bien entendu du respect de cet alignement et des prescriptions des règlements sanitaire et de voirie. Ainsi donc au point de vue de la législation traditionnelle, peu importe la nature ou l'importance des travaux quand il s'agit de bâtir à l'alignement ; il n'en est pas de même — bien au contraire — quand il s'agit de réparer une construction existante, l'administration devant alors examiner s'il y a lieu d'appliquer la servitude de reculement. De là cette conséquence — curieuse seulement en apparence — que l'autorisation de réparer est plus importante que l'autorisation de construire. (Voir en annexe une formule d'arrêté d'alignement individuel.)

(2) Notons que pour le permis de bâtir, un délai de 20 jours est prévu pour la réponse du maire. Passé ce délai, le propriétaire peut commencer les travaux nonobstant le silence de l'administration.

CHAPITRE PREMIER

ALIGNEMENT ET AUTORISATION DE BATIR OU DE RÉPARER

§ 1. — *Autorisation de bâtir*

L'autorisation de bâtir est évidemment exigée dans le cas où un propriétaire désire construire un immeuble dont la façade coïncidera avec la limite de la voie publique : c'est le cas général ; et il n'y a pas lieu d'examiner non plus le cas où un propriétaire formerait le projet de construire en saillie sur des alignements régulièrement homologués.

S'il s'agit d'un immeuble à construire en bordure d'une voie simplement projetée ou d'un débouché, on peut également prétendre que l'autorisation est nécessaire ; en effet, l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 dispose que les maires donneront les alignements pour l'élargissement et l'ouverture des rues. L'interprétation donnée ordinairement de cet article est différente ; on dit en effet que les anciens règlements ne s'appliquent qu'aux voies publiques — c'est-à-dire existantes — et que même s'il en était autrement, il faudrait écarter l'application de la servitude au moins jusqu'au moment où la collectivité publique sera devenue propriétaire du sol compris dans les alignements.

Elle a cependant été appliquée jadis pour la création de débouchés aboutissant à une voie déjà ouverte. Mais, influencée par la théorie qui veut que l'alignement soit une contre-partie des avantages procurés par la riveraineté, elle a ensuite refusé l'application de la servitude à l'ouverture de voies nouvelles (1) ; elle n'a plus varié depuis.

(1) Cons. d'Et., 16 juin 1881. Desbordes. Leb., p. 981 ; 23 février 1883. Sarlandie, Leb., p. 208 ; 4 juillet 1884. Harlingue, Leb., p. 578. Cass. Crim. 27 novembre 1884. Quénerdu, D. P. 1886, I, 184.

Pour construire sur des terrains libres de la servitude d'alignement et non affectés à la circulation, l'alignement n'est pas obligatoire (1), et l'Administration n'est pas tenue de le délivrer (2). Cette solution est évidemment indépendante des prescriptions contenues dans la loi du 15 février 1902.

Quand un propriétaire désire construire un immeuble en arrière des alignements, il n'y a pas non plus à craindre d'empiètement ; l'autorisation est-elle malgré tout nécessaire ? Le Conseil d'Etat l'avait tout d'abord pensé : il a ensuite modifié son attitude et n'a plus varié depuis (3). D'après lui, l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 complétant l'édit de décembre 1607 et confirmant l'ordonnance du bureau des finances du 29 mars 1754, n'impose l'obligation que pour les immeubles « étant le long et joignant les routes ». Cette expression montre bien que la servitude ne s'applique qu'aux propriétés joignant immédiatement la route. Empêcher les constructions faisant saillie sur le sol attribué à la voie publique et de nature à gêner la circulation, tel est le but que le législateur a voulu atteindre par la nécessité d'une autorisation. Les mêmes motifs ne s'appliquent évidemment pas aux constructions en retrait, qui ne gênent pas la circulation et qui n'intéressent pas la visibilité.

Telle est la solution dégagée par le Conseil d'Etat ; mais la question est demeurée controversée en raison de la dissidence de la Cour de Cassation. Pour celle-ci, en effet, l'alignement touche à des intérêts d'ordre public et doit être rigoureusement observé ; il importe peu que la construction se trouve érigée en deçà ou au delà de l'alignement, puisque dans l'un comme dans l'autre cas le but que l'on se propose — embellissement, régularisation, sûreté, commodité — n'est pas atteint. Nonobstant ces principes, la Cour semble toutefois aboutir en fait à une distinction, selon que l'immeuble est ou n'est pas à une grande distance de la voie publique. Si l'immeuble est construit sur un terrain contigu à la voie publique (4), ou n'est séparé de celle-ci que par un très petit espace (5), ou s'élèvera dans le voisinage ou encore à portée de la voie (6), l'autorisation est rigoureusement exi-

(1) Cass. Crim., 5 novembre 1853. Goulant. D. P., 1853, 5, 476. Cass. Civ., 11 avril 1902. Saint-Cyr. D. P. 1904, I, 434.

(2) Cons. d'Et., 14 novembre 1913. Dufour. Leb., p. 1095.

(3) Cons. d'Et., 2 mars 1900. Rosanbo. Leb., p. 169.

(4) Cass. Crim., 2 février 1878. Galtier. D. P. 1879, I, 320.

(5) Cass. Crim., 27 juillet 1876. Puyparlier. D. P. 1878, I, 281.

(6) Cass. Crim., 2 octobre 1846. Fauvielle. D. P. 1846, 4, 517.

gible ; il n'en est pas de même lorsque la construction est édiflée sur un emplacement ne confinant pas à la voie publique (1) ; cette dernière expression émane d'ailleurs du Conseil d'Etat (2).

Cette jurisprudence a néanmoins été fort critiquée ; pour l'annotateur du *Dalloz*, elle est arbitraire ; pour M. Féraud-Giraud, elle a le grave défaut de ne pas adopter une base fixe et invariable (3) ; pour M. Delanney, elle ne se borne pas à interpréter les textes, elle y ajoute (4). Nous n'entreprendrons pas de réfuter ces critiques. nous bornant à nous étonner seulement qu'elles n'aient pas été adressées par leurs auteurs à la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière de travaux confortatifs ! Au surplus, nous avouons ne rien découvrir d'obscur ou d'arbitraire dans cette idée qui se dégage facilement des arrêts de la Cour de Cassation, savoir que l'autorisation est toujours obligatoire pour construire sur un terrain confinant immédiatement à la voie publique.

Il peut arriver enfin qu'un terrain soit clos par un mur en bordure de la voie publique, et qu'en arrière existe un immeuble assujéti à la servitude de reculement. Peut-on, en ce cas, construire dans l'intervalle, c'est-à-dire sur le terrain destiné à l'élargissement ? La réponse fut autrefois négative ; la solution contraire est désormais admise, sous la seule réserve que le propriétaire ne résistera pas à l'élargissement le jour où le mur de clôture sera démoli (5).

En ce qui concerne les constructions en retrait, il reste un cas particulier à examiner, celui d'un propriétaire désireux de reconstruire sur les anciennes fondations un immeuble auparavant front à la voie publique, mais devant lequel un nouvel alignement laisse un délaissé. A notre sens, la première question à résoudre est l'acquisition de ce délaissé (loi du 16 septembre 1807, art. 53), après laquelle le propriétaire devra solliciter l'autorisation de construire en retrait (6) et se clore en bordure de la voie publique.

(1) Cass. Crim., 16 décembre 1886. Bénard. D. P. 1887. I. 286.

(2) Cons. d'Et., 2 mars 1900. Rosanbo. Leb., p. 169.

(3) Féraud-Giraud. Servitudes de voirie, Tome I, n° 20.

(4) Delanney, op. cit., p. 108.

(5) Cons. d'Et., 2 février 1854. Lorient. Leb., p. 82.

(6) En sens contr. Cons. d'Et., 16 janvier 1846. Mombrun, Leb., p. 32.

§ 2. — *Autorisation de réparer*

Si le bâtiment pour lequel des réparations sont prévues est à la limite de la voie publique, l'autorisation est obligatoire. (Edit de décembre 1607, art. 4.)

S'il s'agit d'une construction en retrait, le Conseil d'Etat juge que l'autorisation est inutile, conséquence du droit de construire en retrait, qu'il reconnaît aux propriétaires (1). Fidèle également à la jurisprudence que nous avons citée, la Cour de Cassation ne se rallie pas à l'opinion du Conseil d'Etat ; elle exige l'autorisation de réparer dans tous les cas où elle exigerait l'autorisation de bâtir le cas échéant.

Lorsqu'il s'agit d'un bâtiment situé en bordure d'une parcelle de terrain à retrancher de la voie publique, c'est-à-dire susceptible d'être réunie à la propriété du riverain, l'autorisation de réparer doit être sollicitée (2), sinon l'Administration pourrait n'être pas mise en mesure d'assurer l'application du droit de préemption et de la servitude d'avancement. La légalité de cette obligation a été contestée parfois, la législation ayant donné à l'Administration, pour obvier à l'inconvénient signalé, un moyen et un seul, celui prévu par l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807. Cette critique est peu probante ; il existe de nombreux cas, en droit administratif, où l'Administration dispose — tout comme les particuliers d'ailleurs — de plusieurs moyens d'action, sans que chacun d'eux soit nettement prévu dans un texte ; d'autre part, le moyen prévu par la loi de 1807, c'est-à-dire l'expropriation, est parfois illusoire en raison du point de vue financier : enfin, il s'agit en réalité d'un immeuble en retrait, **cas dans lequel la solution n'est pas indiscutée.**

Examinons maintenant le cas, plus important, des immeubles formant saillie sur les alignements.

Prenons tout d'abord l'hypothèse particulière d'un mur mitoyen mis à découvert par la démolition d'un immeuble voisin et l'incorporation de l'emplacement de cet immeuble à la voie publique : l'autorisation est indispensable pour toutes réparations au mur (3). Une

(1) Cons. d'Et., 2 février 1824. Lorient, Leb., p. 82.

(2) Cass. Crim., 18 février 1860. Thibaut, D. P. 1860, 5, 419.

(3) Cass. Crim., 11 mai 1865. Picuray, D. P. 1865, 1, 319.

conséquence curieuse d'ailleurs de l'acquisition du terrain c'est que, pour les deux propriétaires intéressés, un régime d'indivision succède à un régime de mitoyenneté. En effet, l'administration n'a acquis que le terrain nu, et le propriétaire évincé a conservé la copropriété du mur sans pouvoir toutefois continuer à se prévaloir de la mitoyenneté, régime inapplicable au domaine public. Il ne peut dès lors s'opposer à l'ouverture, par son copropriétaire de portes ou fenêtres, tout en étant fondé à utiliser lui-même le mur pour l'affichage.

Nous avons vu que les immeubles atteints par un plan d'alignement en totalité ou sur une grande profondeur échappent à la servitude de reculement, mais demeurent soumis aux servitudes de voirie ; en particulier, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation préalable pour effectuer des réparations à ces immeubles (1). Mais cette autorisation ne peut être refusée même s'il s'agit de travaux confortatifs, et le fait que l'immeuble menacerait ruine ne saurait, avant l'intervention de tout arrêté de péril, permettre à l'administration de refuser l'autorisation (2).

Pour tous les autres cas d'immeubles en saillie, la nécessité d'obtenir une autorisation pour effectuer tous travaux ou réparations quelconques résulte nettement des dispositions de l'édit de décembre 1607, et de l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. Mais, si le Conseil d'Etat a paru parfois admettre (3) cette nécessité de façon absolue, des arrêts assez nombreux du Conseil d'Etat ou de la Cour de Cassation ont exempté certains travaux, soit en raison de leur minime importance, soit parce qu'ils ne paraissaient pas susceptibles de conforter l'immeuble. Il en a été ainsi pour un badigeonnage ou une peinture (4) et l'apposition de cadres même dans le cas où un arrêté ministériel aurait interdit tout travail « quelconque » aux façades (5).

Dans tous les autres cas, l'autorisation est nécessaire ; mais l'Administration ne pourra interdire que l'exécution des seuls travaux confortatifs, c'est-à-dire ceux qui pourraient retarder le moment où l'immeuble devra être démoli pour cause de vétusté.

(1) Cons. d'Et., 22 juillet 1892. D'Uzer, *Leb.*, p. 663.

(2) Cons. d'Et., 18 juin 1920. Gibert, *Leb.*, p. 598.

(3) Cons. d'Et., 21 novembre 1884. Bourget, *D. P.* 1886, 3, 45.

(4) Cons. d'Et., 19 juillet 1851. Chambert, *D. P.* 1851, 3, 69 ; Cass. Crim., 27 juillet 1872. Barri, *D. P.* 1872, 1, 279.

(5) Cass. Crim., 4 mars 1898. Coste, *D. P.* 1899, 1, 237.

CHAPITRE II

DÉLIVRANCE DE L'ALIGNEMENT

§ 1. — *Personne qui doit demander l'alignement*

Les non riverains n'étant pas fondés à demander l'alignement (1), la requête doit être formulée par le propriétaire de l'immeuble ou en son nom. C'est en effet le propriétaire qui est responsable des travaux qui seraient faits sans autorisation ou sans tenir compte des prescriptions de l'autorisation (2). L'usufruitier a également qualité pour demander l'alignement (3).

§ 2. — *Formes de la demande et de l'instruction*

En vertu de l'article 12 de la loi du 13 brumaire An VII, rappelée par la circulaire du ministre des Finances du 25 janvier 1909, codifiée par l'article 42 du décret du 28 décembre 1926, la demande doit être formée sur papier timbré ; il est nécessaire qu'elle indique très exactement les nom, prénoms et domicile du pétitionnaire, l'immeuble intéressé et la voie publique dont il est riverain, enfin les travaux projetés ; de plus elle doit être accompagnée des frais correspondant au timbre de l'arrêté à intervenir. Si le pétitionnaire ne se conforme pas à ces prescriptions, l'Administration peut ne pas donner suite à sa demande (4).

(1) Cons. d'Et., 19 juillet 1907. Thiébaud, Leb., p. 689 ; 22 mars 1912. De Mailly, Leb., p. 413 ; 17 février 1922. Paris, Leb., p. 149.

(2) Cass. Crim., 3 décembre 1896. Lemeunier, D. P. 1898, 1, 205.

(3) Cons. d'Et., 28 février 1913. Convains, Leb., p. 292.

(4) Cons. d'Et., 7 juin 1889. Arnay, Leb., p. 710.

Aucune formalité n'est prescrite pour l'instruction de cette demande ; il n'est pas besoin d'un débat contradictoire ni d'un interrogatoire du pétitionnaire (1). Si le maire est compétent pour délivrer l'alignement, il n'a pas à prendre l'avis du conseil municipal (2) : il s'agit d'une attribution légale de compétence.

§ 3. — *Autorité compétente pour délivrer l'alignement*

En ce qui concerne les routes nationales ou départementales et, par extension, les voies urbaines servant de passage aux routes (loi des 7-14 octobre 1790, art. 1^{er} ; loi du 16 septembre 1807, art. 52), l'alignement individuel est délivré par le préfet. Le maire est toujours incompétent ; toutefois, l'avis de ce magistrat municipal, qui ne lie d'ailleurs pas le préfet, est prescrit sous peine d'excès de pouvoir (3) quand il s'agit de traverses (loi du 5 avril 1884, art. 98). Le maire est ainsi à même de contrôler, sur place, les inconvénients que pourrait entraîner la délivrance de l'autorisation sollicitée ; s'il néglige de donner son avis, le préfet passe outre, en mentionnant dans sa décision que le maire a été régulièrement consulté.

Si la route emprunte le tracé d'un boulevard ou d'une rue de largeur supérieure, seule la chaussée de la rue est nationale ou départementale ; le surplus constitue une dépendance de la voirie urbaine (4) et le préfet n'est pas compétent pour délivrer l'alignement aux riverains. Il n'en est évidemment pas de même lorsque la réalisation sporadique des nouveaux alignements a donné naissance à des renforcements qui ne font pas partie de la voie urbaine (5). Enfin, quand on se trouve dans une zone de servitudes militaires, l'alignement est indiqué par le préfet ; l'autorisation de bâtir ou de réparer est, à titre exceptionnel, donnée par le génie militaire.

Une loi du 5 mai 1864 avait transféré aux sous-préfets le pouvoir de délivrer l'alignement. La loi du 31 mars 1923 a rétabli la situation ancienne, le préfet pouvant toutefois déléguer ses pouvoirs aux fonctionnaires chargés du service de la voirie. Mais, l'avis du

(1) Cons. d'Et., 23 janvier 1885. Bidanet, Leb., p. 69.

(2) Cass. Crim., 6 avril 1837. Decize.

(3) Cons. d'Et., 26 novembre 1886. Larbaud, Leb., p. 840.

(4) Cons. d'Et., 27 mai 1892. Compans, Leb., p. 486.

(5) Cons. d'Et., 27 mars 1862. Mortagne, Leb., p. 246.

maire étant exigé, s'il y a désaccord entre ce magistrat municipal et le fonctionnaire chargé de la délivrance de l'alignement, la décision doit être prise obligatoirement par le préfet.

Pour les rues de Paris, l'alignement est délivré par le préfet de la Seine. Aux termes de l'article 4 du décret du 26 mars 1852, le pétitionnaire doit déposer, outre la demande, les plans et coupes cotées des constructions à ériger, ainsi qu'une coupe géologique du sol, tout au moins jusqu'aux fondations (1).

En ce qui concerne la voirie urbaine c'est, aux termes de l'article 52 de la loi du 16 septembre 1807 et de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884, au maire qu'il appartient de délivrer l'alignement ; cette fonction ne peut être exercée par les directeurs de travaux municipaux, les voyers communaux et même les conseillers municipaux, à moins qu'ils n'aient été valablement chargés de cette mission (loi du 5 avril 1884, art. 82). Si le maire est absent ou empêché, l'alignement est régulièrement délivré par l'adjoint, en l'absence de toute délégation (loi du 5 avril 1884, art. 84) ; c'est le cas, par exemple, lorsque le maire demande lui-même l'alignement : ainsi a jugé le Conseil d'Etat, estimant avec juste raison que l'article 83 de la loi du 5 avril 1884 aux termes duquel un conseiller municipal est désigné pour instrumenter en lieu et place du maire lorsque les intérêts de celui-ci sont en contradiction avec ceux de la commune ne s'applique qu'aux contrats et actions judiciaires, mais non aux actes de police ou de puissance publique (2).

Dans le cas où une maison se trouve à l'angle de deux voies de nature différente, il faut obtenir deux autorisations ; si aucune de celles-ci n'est sollicitée, le riverain est passible d'une double contravention.

Dans les places de guerre, l'alignement est délivré dans les formes ordinaires ; mais les riverains doivent se munir, en outre, d'une autorisation spéciale délivrée par l'autorité militaire (3).

En matière de voirie vicinale, les alignements sont toujours, d'après le Règlement général, délivrés sur le rapport des ingénieurs par le préfet pour les chemins de grande communication et d'intérêt commun, même dans la partie qui traverse une agglomération urbaine (4), par le maire pour les chemins vicinaux ordinaires.

(1) Paris, 7 novembre 1890. Loussel.

(2) Cons. d'Et., 28 février 1913. Convains, Leb., p. 292.

(3) Cass. Crim., 15 avril 1858. D. P. 1862, 1, 444.

(4) Cons. d'Et., 10 février 1932. Sté Dupont, Leb., p. 165.

res (1). Dans le premier cas, l'avis du maire est obligatoire comme pour les routes (loi du 5 avril 1884, art. 98).

Pour les chemins ruraux, c'est évidemment le maire qui est compétent pour délivrer les alignements ou autorisations que les riverains peuvent être obligés de solliciter.

§ 4. — *Forme de l'autorisation*

C'est par un arrêté, écrit, préalable, que l'alignement ou l'autorisation de bâtir ou de réparer doivent être délivrés. Il s'agit là d'une règle absolue : en conséquence, une autorisation verbale est inopérante (2). De même ne peuvent tenir lieu d'une autorisation, un visa sur une note d'agent (3), une autorisation tacite (4), une quittance de versement de droits (5), et même une autorisation postérieure au commencement des travaux (6) ; toutefois l'autorisation tardive supprime la sanction civile, c'est-à-dire la condamnation à démolition (7).

L'autorité compétente pour délivrer l'alignement doit indiquer le tracé avec la plus grande précision, avec référence au plan général autant que possible. S'il s'agit de travaux, il y a lieu d'en préciser la nature, l'importance et la durée ; il est bon également d'insérer dans l'autorisation toutes indications utiles pour la circulation pendant l'exécution des travaux (8).

La notification de l'arrêté d'autorisation ou d'alignement n'est prescrite par aucun texte ; dès lors le pétitionnaire est fondé à se déclarer autorisé dès que l'arrêté est intervenu ; en contre-partie, il ne peut se prévaloir de ce que ledit arrêté ne lui a pas été notifié. Il semble toutefois que la notification soit une excellente précaution pour l'Administration.

(1) Cons. d'Et., 13 juin 1913. Vichy, Leb., p. 663.

(2) Cass. Crim., 11 juillet 1896. Durrieux, D. P. 1897, 1, 83.

(3) Cons. d'Et., 25 juillet 1890. Auscher, D. P. 1892, 3, 22.

(4) Cass. Crim., 27 janvier 1877. Gerbal, D. P. 1878, 1, 235.

(5) Cass. Crim., 26 octobre 1907. Maletterre, D. P. 1909, 1, 365.

(6) Cass. Crim., 23 février 1878. Calvet, D. P. 1878, 1, 397.

(7) Cass. Crim., 15 juillet 1864. Oberti, D. P. 1867, 5, 471.

(8) Cons. d'Et., 9 janvier 1914. Legendre, Leb., p. 12.

§ 5. — *Conditions que peut contenir l'arrêté*

D'une manière générale, les seules conditions que l'Administration peut insérer dans l'arrêté d'alignement et d'autorisation sont celles qui dérivent de son droit de surveillance à l'égard de la conservation du domaine public (1).

Il existe une clause obligatoire, c'est celle qui a pour but de réserver expressément les droits des tiers dans le cas où cette autorisation leur causerait un préjudice. L'omission de cette clause ne priverait d'ailleurs pas, évidemment, les intéressés du droit de porter devant la juridiction compétente, les contestations auxquelles l'opération pourrait donner naissance.

Il est à peine besoin de rappeler, en outre, que l'autorisation doit être subordonnée au respect des conditions légales ou réglementaires, en particulier des prescriptions du règlement de voirie et du règlement sanitaire.

L'usage s'est introduit, dans la pratique administrative, d'insérer dans les arrêtés délivrés d'autres clauses relatives à la prise de possession du terrain, au paiement de l'indemnité qui peut être due, etc., etc. Ces réserves ne sont évidemment légales qu'à la condition de n'être qu'une simple indication et non une condition de l'autorisation, ou qu'un rappel d'une vérité incontestable. Elles sont, en outre, inutiles, sinon nuisibles : elles sont, en effet, toujours entendues, et leur rappel peut altérer l'esprit de l'arrêté, ou même en compromettre la légalité (2).

La jurisprudence a dégagé, à l'occasion d'espèces particulières, un certain nombre de conditions dont l'insertion dans les arrêtés d'alignement ou d'autorisation est prohibée. Ce sont en général toutes celles qui ne seraient pas imposées dans l'intérêt exclusif de l'ordre public, de la circulation ou de la viabilité (3).

C'est ainsi qu'ont été déclarées illégales les clauses tranchant une question de propriété ou de servitude (4), garantissant le main-

(1) Cons. d'Et., 8 août 1892. De Molenbaix, Leb., p. 702 et les conclusions de M. Romieu.

(2) Voir note sous arrêt précité du 8 août 1892.

(3) Cons. d'Et., 19 juin 1863. Minel, Leb., p. 503.

(4) Cons. d'Et., 6 juillet 1900. Convain., Leb., p. 471.

tion de droits privés (1), prescrivant le choix d'un ordre architectural particulier (2) ou un mode de décoration extérieure (3) ou obligeant le propriétaire à n'employer que des matériaux d'une certaine nature (4) ; toutefois, mais par une réglementation générale, l'Administration peut proscrire tel ou tel matériau, ou même tous matériaux dangereux dont l'usage n'aurait pas été préalablement autorisé (5).

En ce qui concerne l'interdiction d'imposer l'uniformité dans les constructions, il convient de signaler deux exceptions :

a) Si l'article 4 du décret du 26 mars 1852, modifié par la loi du 13 juillet 1911, est applicable (conservation de perspectives monumentales et sites) ;

b) Si l'acte de vente du terrain à bâtir a prévu l'obligation d'adopter un plan donné (6).

Dans un autre ordre d'idées sont également interdites toutes clauses portant renonciation du riverain à réclamer ultérieurement une indemnité pour modification au plan d'alignement (7) ou pour tout dommage (8), ainsi que les clauses portant engagement du riverain d'accepter la démolition si les alignements sont ultérieurement modifiés (9) ou d'effectuer certains travaux (10).

Si le riverain s'estime lésé par une clause de cette nature, il est recevable à discuter devant le juge de l'excès de pouvoir la légalité de l'arrêté d'autorisation.

(1) Arrêt précité du 8 août 1892, Leb., p. 502.

(2) Cons. d'Et., 5 mai 1865. Gibaud, Leb., p. 194.

(3) Cons. d'Et., 19 juin 1863. Minel, Leb., p. 503.

(4) Cass. Crim., 13 janvier 1884. Manigold, D. P. 1845. 4. 536.

(5) Cass. Crim., 30 novembre 1861. Wager, D. P. 1862. 1. 101.

(6) Cons. d'Et., 12 novembre 1909. Chevalier, Leb., p. 863.

(7) Cons. d'Et., 31 décembre 1869. Blanc, Leb., p. 1041.

(8) Cons. d'Et., 23 janvier 1868. Terravalen, Leb., p. 85.

(9) Cons. d'Et., 16 mai 1902. Regnaudin, Leb., p. 373.

(10) Cons. d'Et., 9 janvier 1914. Legendre, Leb., p. 12.

CHAPITRE III

EFFETS DE L'ARRÊTÉ D'ALIGNEMENT PEREMPTION

Les arrêtés d'alignement sont obligatoires à l'égard des riverains à qui ils ont été délivrés ; ils ne produisent aucun effet à l'égard des tiers dont tous les droits ont été expressément réservés.

Le sol des voies publiques étant inaliénable et imprescriptible, une construction élevée en saillie sur les alignements par suite d'un arrêté irrégulièrement délivré ne pourrait être maintenue, même si, le propriétaire étant de bonne foi, l'erreur était imputable à l'Administration (1) ; ce propriétaire lésé aurait néanmoins un recours en indemnité.

S'il s'agit d'une construction sur un terrain nu, la seule question qui se pose est la destination de la parcelle hors alignement, cas que nous avons antérieurement étudié. Si un immeuble existe déjà sur le terrain, les effets de l'arrêté ne sont pas les mêmes suivant qu'il s'agit d'un immeuble en retrait ou en saillie.

Dans le premier cas, l'immeuble est frappé d'une véritable servitude d'avancement ; il y a donc, pour le propriétaire, obligation dans tous les cas, sinon d'édifier sa construction sur la limite même de la voie publique, du moins d'ériger une clôture sur cette limite (2).

S'il s'agit d'un immeuble en saillie, l'arrêté d'alignement équivaut à un jugement d'expropriation. Dès lors, si les parties ne peuvent aboutir à un accord sur le prix du terrain, elles peuvent provoquer la réunion de la Commission arbitrale d'évaluation dans les conditions fixés par le décret du 8 août 1935 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique (3). Le prix ne doit être calculé que sur

(1) Cons. d'Et., 5 août 1881, Bourdais, Leb., p. 772 ; 19 mai 1893, Bonhomme, Leb. 410.

(2) Cons. d'Et., 29 octobre 1914, Desruelles, D. P. 1920, 3, 8.

(3) Cass. Req., 10 mai 1908, Ivry, D. P. 1908, 1, 845.

la valeur du terrain cédé (1). Il ne doit donc pas être tenu compte des dépenses résultant de la mise à l'alignement (2), ni même de la dépréciation du surplus de la propriété (3). Quant aux intérêts, ils ne courent pas du jour de la délivrance de l'alignement, mais seulement de la prise de possession du terrain (4).

Il convient de signaler ici une dérogation importante au principe posé par l'article 545 du Code Civil, que nul ne peut être privé de son droit de propriété sans une juste et préalable indemnité : on admet, en effet, qu'en cas de dépossession résultant de la délivrance d'un arrêté d'alignement, le paiement du prix fixé peut n'intervenir qu'après la prise de possession (5).

Cette solution n'est aucunement justifiée ; en l'absence de précision fournie par les textes qui s'appliquent spécifiquement à la voirie, c'est le principe général qui devait être appliqué. Et le fait que l'Administration n'use de cette prérogative qu'avec toute la modération possible n'en atténue pas l'illégalité.

Nous avons vu qu'en cas de mur latéral mitoyen laissé à découvert par l'application de la servitude de reculement, la mitoyenneté est remplacée par un régime de copropriété ordinaire sans servitude d'un fonds sur un autre (6). Précisons toutefois que si l'immeuble abattu avait été acquis à l'amiable par l'Administration, le mur est d'ordinaire propriété commune des deux propriétaires anciennement mitoyens ; en effet, sauf stipulation expresse, l'Administration n'est devenue propriétaire que du terrain, mais non de la moitié du mur (7). Aussi, en dépit des difficultés pratiques, reconnaît-on à l'ancien propriétaire du terrain le droit de louer la façade du mur, en compensation des droits nouveaux de vue ou d'accès qu'acquiert le propriétaire de l'autre immeuble (8). Si l'immeuble abattu avait été acquis par voie d'expropriation, l'indemnité d'éviction comprenant la valeur de la moitié du mur mitoyen, le mur est devenu propriété

(1) Cass. Civ., 10 juillet 1889. Arduin, D. P. 1890, 5, 24.

(2) Cons. d'Et., 12 janvier 1883. Fontaine, Leb., p. 47.

(3) Cass. Civ., 13 mai 1902. Préfet Haute-Vienne, D. P. 1902, 1, 402.

(4) Cass. Req., 10 mai 1908. Ivry, D. P. 1908, 1, 345.

(5) Cons. d'Et., 19 mai 1899. Granger, Leb., p. 402 ; Cass. Civ., 18 juillet 1893, D. P. 1894, 1, 223.

(6) Cass. Req., 17 mars 1891. Harlingue, D. P. 1892, 1, 25.

(7) Cass. Req., 8 novembre 1871. Drouart, D. P. 1871, 1, 305.

(8) Cass. Req., 8 novembre 1871, arrêt précité.

commune du propriétaire de l'immeuble encore existant et de l'Administration. En ce cas, on reconnaît à ce propriétaire le droit d'ouvrir des jours (1), mais non d'effectuer sur le mur des aménagements de nature quelconque pouvant donner une plus-value à l'immeuble (2).

Ces solutions nous paraissent d'une logique trop rigoureuse : pourquoi ne pas admettre que, dans tous les cas, l'acquisition transfère à l'Administration tous les droits du propriétaire ? En effet, le terrain nu cédé à l'Administration est incorporé dans les limites de la voie publique, mais il n'est pas, en général, immédiatement affecté à la circulation ; d'autre part, le mur antérieurement mitoyen ne fait pas partie du domaine public, mais bien du domaine privé. Dans ces conditions le droit de propriété de l'Administration ne devrait comporter aucune restriction en faveur de l'autre riverain. Ce point de vue aurait le gros avantage d'éviter les regrettables inconvénients de la solution admise. En effet, avec celle-ci, nous nous trouvons en présence d'un propriétaire qui, par suite d'une opération de voirie entreprise dans l'intérêt public, acquiert des droits qu'il n'avait pas, alors que son immeuble est frappé de la servitude de reculement et que son acquisition par l'Administration n'est sans doute qu'une question de possibilité financière ! Il faudrait, pour être logique jusqu'au bout, organiser la récupération de la plus-value ! Comment concilier, en outre, le droit de louer la publicité sur le mur, avec ce droit de jour reconnu au propriétaire voisin ? Enfin, si la démolition de l'immeuble disparu a entraîné la détérioration du mur, il est de jurisprudence constante que le propriétaire peut prétendre y effectuer des travaux confortatifs à la seule condition que ceux-ci n'aient pas pour effet de reconforter le mur de face. Or, c'est cependant bien un mur sujet à reculement et joignant la voie publique ! La preuve, c'est que s'il menace ruine, le propriétaire peut être contraint à démolition (3).

En ce qui concerne les réparations possibles, les frais incombent toujours au propriétaire de l'immeuble encore existant, sauf dans le cas où la détérioration a eu pour cause la démolition de l'immeuble voisin.

On admet généralement que la péremption des arrêtés d'alignement est acquise à l'expiration d'un délai d'un an. Cette solution a

(1) Cons. d'Et., 28 novembre 1839. *Dimanche, Leb.*, p. 561.

(2) Cass. Civ., 1^{er} juillet 1879. *Vigé, D. P.*, 1879, 1, 478.

(3) Cons. d'Et., 15 janvier 1849. *Bocher, Leb.*, p. 47.

été insérée dans les lettres patentes du 22 octobre 1733, relatives aux droits de voirie à Paris. Nous avons vu que ce texte a été maintenu et étendu à toute la France en 1791. La fixation d'un délai est évidemment nécessaire, sinon il serait possible à un propriétaire d'empêcher toute modification ultérieure d'alignements. Aussi, la jurisprudence a admis l'application de ce délai à toutes les permissions de voirie (1).

D'ailleurs, il suffit que les travaux soient commencés dans le délai d'un an, le propriétaire pouvant alors les poursuivre sans devoir renouveler sa demande.

(1) Cons. d'Et., 13 avril 1870. Dupin., Leb., p. 454; Cass. Crim., 23 avril 1887. *Francfort, D. P.* 1888, 1, 396.

CHAPITRE IV

REFUS OU RETARD DANS LA DÉLIVRANCE MODIFICATIONS. — INTERPRÉTATION

§ 1. *Refus ou retard dans la délivrance de l'arrêté*

En contre-partie de l'obligation qui leur est imposée de solliciter l'alignement, les riverains ont le droit de l'obtenir, s'il peut leur être régulièrement délivré (1). Mais aucun délai n'a été prescrit pour la délivrance de l'autorisation, et il a toujours été admis qu'il y avait lieu d'apprécier, pour chaque cas, le temps nécessaire à l'Administration pour assurer l'instruction de la demande (2), un retard imputable à l'Administration donnant toutefois naissance à un droit à indemnité (3).

Cette solution était évidemment justifiée dans le silence des textes ; il n'en est plus de même depuis la loi du 17 juillet 1900 dont l'article 3 prend en considération un délai de quatre mois, passé lequel le silence gardé par l'Administration équivaut à une décision de rejet. On ne comprend plus, dès lors, que le Conseil d'Etat ait pu admettre, le 28 juin 1912, qu'un retard de dix-sept mois dans la délivrance d'un alignement devait être imputé non à la négligence de l'Administration, mais à la longueur de l'instruction nécessaire (4). Le Conseil d'Etat, qui pousse d'ordinaire le scrupule jusqu'à la plus extrême limite, afin d'assurer le respect des droits des particuliers surtout en matière de voirie, a évidemment, dans cette espèce, voulu

(1) Cons. d'Et., 15 mars 1929. Bonvoisin, *Leb.*, p. 311.

(2) Cons. d'Et., 4 juillet 1884. Harlingue, *Leb.*, p. 577.

(3) Cons. d'Et., 25 janvier 1933. Ville de Reims, *Leb.*, p. 112.

(4) Cons. d'Et., 28 juin 1912. Manrot, *Leb.*, p. 742.

tenir compte des circonstances particulières. A notre sens, cela ne constitue pas une justification péremptoire. On ne saurait trop louer la haute juridiction pour l'admirable création prétorienne que constitue dans notre droit le contrôle de l'Administration par le recours pour excès de pouvoir : cela n'empêche pas de regretter l'absence d'une législation positive et sûre. Or, il arrive qu'elle existe, et nous voyons le plus haut tribunal administratif s'en écarter ! Aberration d'autant plus regrettable que le juge ne peut que perdre sa véritable suprématie en prétendant se hausser au niveau du législateur. Nous pensons que le juge doit interpréter la loi, mais jamais la méconnaître ; et si elle s'applique à tous, l'Administration doit être la première assujettie.

Il peut enfin, nous l'avons vu, y avoir refus implicite si l'alignement est subordonné à des conditions inacceptables (1).

Mais il existe des cas où un retard dans la délivrance d'un alignement — et même un refus — peut ne pas constituer de la part de l'Administration un excès de pouvoir. Il en est ainsi, tout d'abord, lorsque le pétitionnaire n'est pas riverain de la voie publique (2). Il y a lieu d'ailleurs de signaler qu'est riverain le propriétaire d'un immeuble séparé de la voie publique par une bande sur laquelle il possède un droit de préemption, de même que le possesseur d'un terrain en bordure de la voie publique dont une collectivité publique se prétendrait propriétaire, la délivrance de l'alignement ne faisant pas obstacle, dans ce dernier cas, à ce que la question litigieuse soit tranchée par les tribunaux judiciaires (3).

L'alignement peut encore être refusé lorsqu'il serait contraire à des obligations antérieures de la commune — résultant par exemple de décisions de tribunaux — et telles que la délivrance de l'alignement serait de nature à entraîner la condamnation de l'Administration (4), ou encore lorsqu'il s'agit d'une nouvelle demande, l'alignement sollicité ayant déjà été délivré antérieurement (5).

Enfin l'alignement peut encore être différé ou refusé dans certaines hypothèses que nous étudierons plus loin en examinant les

(1) Cons. d'Et., 29 novembre 1907. Clichy, Leb., p. 875 ; 5 décembre 1913, Thury, Leb., p. 1207 ; 18 mars 1935. Meunier, Leb., p. 351.

(2) Cons. d'Et., 19 juillet 1907. Thiebaut, Leb., p. 689.

(3) Cons. d'Et., 22 mars 1912. De Mailly, Leb., p. 413.

(4) Cons. d'Et., 12 novembre 1909. Chevallier, Leb., p. 859.

(5) Cons. d'Et., 8 juin 1932. Crouzet, Leb., p. 563.

pouvoirs de l'Administration qui ne dérivent pas de la législation relative à l'alignement.

Il existe, par contre, des cas où l'Administration ne pourrait — sans excès de pouvoir — refuser ou retarder la délivrance d'un alignement. Par exemple, dans le but de sauvegarder les intérêts financiers de l'administration en réservant la possibilité d'effectuer ultérieurement certains travaux (1), ou de réaliser une acquisition projetée (2). Ce serait encore le cas si la mesure avait pour but de permettre, dans l'avenir, la réalisation d'une opération de voirie (3). Cette dernière solution mérite une précision. On peut se demander en effet dans quels cas le fait que l'Administration va poursuivre la réalisation d'un nouvel alignement autorise, si la délivrance de ce nouvel alignement n'est pas encore régulière, un refus ou un retard de la part de l'Administration. Le Conseil d'Etat lui a refusé ce droit lorsque la décision était motivée par l'étude des mesures préalables à la réalisation de l'alignement (4) ou lorsque le plan d'alignement n'était pas encore arrêté définitivement (5) ; il a même estimé que le propriétaire d'un immeuble non sujet à reculement avait « le droit » de reconstruire cet immeuble sur son emplacement actuel, jusqu'à « l'exécution du plan d'alignement et jusqu'à sa dépossession définitive, soit par voie amiable, soit par voie d'expropriation » (3). Il ne faut toutefois pas exagérer la portée de cet arrêt, qui a, certes, annulé la décision administrative, mais n'a accordé au propriétaire aucune indemnité ; dans une autre espèce d'ailleurs, le Conseil d'Etat précisait que l'Administration excédait ses pouvoirs lorsqu'elle ne délivrait pas l'alignement alors qu'aucune déclaration d'utilité publique n'était encore intervenue en ce qui concernait l'opération de voirie projetée (7).

A notre avis, il peut y avoir excès dans les deux sens ; en effet, la déclaration d'utilité publique est temporaire et ne confère à l'Administration qu'une faculté, dont elle est d'ailleurs libre d'user ou de ne pas user. Il ne serait donc pas légitime d'empêcher un propriétaire de bâtir sur son terrain pendant un délai qui pourrait, en

(1) Cons. d'Et., 1^{er} mars 1895. Sauton, Leb., p. 202.

(2) Cons. d'Et., 28 février 1902. Montrejean, Leb., p. 147.

(3) Cons. d'Et., 22 juillet 1892. Uzer., Leb., p. 663.

(4) Cons. d'Et., 3 août 1900. Sanoner, Leb., p. 536.

(5) Cons. d'Et., 13 janvier 1922. Sauchière, Leb., p. 35.

(6) Cons. d'Et., 27 novembre 1908. Million, Leb., p. 267.

(7) Cons. d'Et., 9 décembre 1904. Chotard, Leb., p. 802.

cas de renouvellement de la déclaration d'utilité publique, se prolonger indéfiniment. Par contre, lorsque l'administration décide la réalisation immédiate de son projet et dispose des ressources nécessaires pour y donner suite, il nous paraît plus logique et plus profitable à tous les intérêts en jeu que la délivrance de l'alignement soit différée (1).

§ 2. — *Modifications aux arrêtés d'alignement*

Les modifications aux arrêtés d'alignement peuvent être poursuivies par l'Administration, tantôt parce que le plan d'alignement lui-même a été modifié, et tantôt parce que la délivrance de l'arrêté a été entachée d'erreur. Examinons tout d'abord le premier cas.

Trois hypothèses sont possibles ; il peut arriver que le propriétaire intéressé ait déjà terminé les travaux lorsque l'Administration manifeste son désir de modifier l'alignement. En ce cas, la modification n'est pas possible, mais l'immeuble sera ultérieurement soumis aux nouvelles servitudes — la servitude de reculement exceptée, si l'immeuble a déjà été rescindé. — Il peut arriver également que les travaux soient en cours. Une opinion ancienne, fondée sur un arrêt (arrêt de Turin du 15 juillet 1841) où le Conseil d'Etat s'était une fois de plus montré indulgent à l'occasion d'une infraction de voirie prétendait que si les travaux étaient peu avancés, l'Administration pouvait en suspendre l'exécution moyennant indemnité. Or, d'une part, une appréciation de ce genre n'est guère conforme aux principes juridiques, et d'autre part l'arrêt survisé statuait sur un cas où l'alignement n'avait pas été délivré, ce qui n'est pas le cas que nous examinons. Dès lors, l'Administration ne pouvant prétendre priver un riverain de droits dérivant d'une autorisation régulière, sa seule ressource est d'envisager l'acquisition amiable ou l'expropriation. C'est la solution désormais admise. Enfin, il peut arriver que les travaux autorisés ne soient pas encore commencés au moment où un nouveau plan d'alignement est publié. En ce cas, tous les effets du plan primitif sont annulés et le propriétaire qui passerait outre com-

(1) C'est à peu près cette solution que nous rencontrerons en étudiant les plans d'aménagement et d'extension des villes. Voir *infra* Troisième partie, chapitre II.

mettrait une contravention qui le rendrait passible en particulier de la sanction civile que nous étudierons plus loin (1).

Il existe, avons-nous dit, un autre cas, celui d'erreur dans la délivrance de l'arrêté d'alignement. Or, la délivrance d'un alignement non conforme au plan ne confère au propriétaire aucun droit sur les parcelles de la voie publique comprises dans cet alignement, le domaine public étant inaliénable et imprescriptible (2). L'Administration peut donc procéder à la réformation de l'arrêté irrégulier (3). Mais, nous verrons plus loin que le propriétaire est fondé à réclamer une indemnité. Signalons enfin que c'est le fait matériel qui seul constitue la contravention : en conséquence — et sauf indemnité — il y a lieu de condamner à la démolition.

§ 3. — *Interprétation des arrêtés d'alignement*

Il y a évidemment lieu d'appliquer l'adage latin : « *ejus est interpretari, cujus est condere* ». L'interprétation appartient exclusivement à l'auteur de l'acte, sauf recours hiérarchique ou recours pour excès de pouvoir contre la décision interprétative (loi du 24 mai 1872, art. 9). Par auteur de l'acte, nous entendons l'autorité administrative qui serait compétente pour accomplir l'acte au moment de la contestation.

Mais ni les tribunaux judiciaires (4), ni le conseil de préfecture (5), ni le Conseil d'Etat (6) ne seraient compétents pour donner cette interprétation.

(1) Cons. d'Ét., 26 juillet 1889. Courtiade, Leb., p. 887.

(2) Cons. d'Ét., 5 août 1881. Bourdais, Leb., p. 772.

(3) Cons. d'Ét., 1^{er} avril 1914. Thomarat, Leb., p. 424.

(4) Trib. Conf., 21 mars 1850. Morel, Leb., p. 274; Cass. Crim., 10 février 1877. Courcelles, D. P. 1878, 1, 236.

(5) Cons. d'Ét., 6 août 1912. Pransles, Leb., p. 994.

(6) Cons. d'Ét., 25 avril 1873. Prévost, Leb., p. 346.

CHAPITRE V

VOIES DE RECOURS

Les recours en matière d'alignement individuel et d'autorisation de bâtir ou de réparer peuvent tendre, selon les cas, à l'annulation de la décision administrative incriminée, ou à l'attribution d'une indemnité au particulier lésé.

§ 1. — *Demande d'annulation*

Aux termes de l'article 9 de la loi du 24 mai 1872, l'annulation ne peut être prononcée que par le supérieur hiérarchique du fonctionnaire qui est l'auteur de l'acte, ou encore par le Conseil d'Etat saisi par la voie de recours pour excès de pouvoir et considéré alors comme juge de droit commun en matière administrative. Il s'agit d'un recours hiérarchique dans le premier cas, d'un recours contentieux dans le second.

En ce qui concerne le recours hiérarchique, il convient de préciser qu'il peut être précédé d'un recours gracieux auprès de l'auteur de l'acte lui-même ; mais cela n'est nullement obligatoire. L'arrêté qui émane du maire ou de son délégué est déféré au préfet ; celui qui émane du préfet est déféré au Ministre des Travaux publics pour la grande voirie, au Ministre de l'Intérieur pour la petite voirie (décret du 25 mars 1852, art. 5 et 6). Le droit de réformation ou d'annulation du préfet étant fondé sur l'article 65 § 2 de la loi du 5 avril 1884 ne peut en aucun cas être reconnu au sous-préfet (1). Le préfet peut annuler purement et simplement l'arrêté du maire (2) ; il peut

(1) Cass. Crim., 5 août 1858. Defaye, D. P. 1858. 1, 425.

(2) Cons. d'Et., 3 avril 1914. Autissier, Leb., p. 452.

également, mais après mise en demeure, soit délivrer l'alignement ou l'autorisation refusés ou irrégulièrement délivrés, soit les faire accorder par son délégué (loi du 5 avril 1884, art. 85 et 98 (1)). La mise en demeure susvisée doit toujours être préalable : le même acte ne peut contenir à la fois une mise en demeure et une décision pour le cas où le maire n'obtempérerait pas (2).

Le recours hiérarchique n'est soumis qu'à la formalité du timbre, comme toutes les pétitions adressées à l'autorité administrative (anciennement loi du 13 brumaire An VII, art. 12, rappelée par la circulaire du Ministre des Finances en date du 25 janvier 1900, modifiée par l'article 42 du décret du 28 décembre 1926), et il n'est soumis à aucune condition de délai : il peut donc être introduit à toute époque. Toutefois il ne peut ménager la possibilité d'un recours ultérieur pour excès de pouvoir que s'il a été introduit dans le délai de deux mois à dater de la décision (3). Indiquons enfin que le recours n'a aucun effet suspensif : l'arrêté continue à produire tous ses effets tant qu'il n'a été ni annulé ni réformé.

Le recours contentieux en annulation est toujours porté devant le Conseil d'Etat, juge de droit commun ; le conseil de préfecture est toujours incompetent (4). Les motifs qui peuvent donner ouverture au recours sont l'excès ou le détournement de pouvoir (5), la violation de la loi ou d'un règlement d'administration publique. Un alignement conforme au plan approuvé ne peut être contesté ; en particulier, un moyen tiré de ce que le requérant serait, en vertu d'un acte de vente, titulaire de droits sur une parcelle incorporée à la voie publique par l'effet du plan n'est jamais recevable (6). Ce recours est évidemment soumis aux règles ordinairement applicables en matière d'excès de pouvoir ; rappelons qu'il est dispensé du ministère d'avocat, mais que la requête doit être enregistrée et timbrée. L'enregis-

(1) Cons. d'Et., 29 novembre 1907. Clichy, Leb., p. 875.

(2) Cons. d'Et., 7 juin 1889. Arnay-le-Duc, Leb., p. 710.

(3) Cons. d'Et., 13 avril 1881. Bansais, Leb., p. 430.

(4) Trib. Conf., 18 mars 1882. Galliau, Leb., p. 271 et la note.

(5) On sait que l'excès de pouvoirs est une notion très large en matière administrative. Mais de même que le juge dont l'arrêt est cassé par la Cour de Cassation ne tombe pas sous le coup de la prise à partie, de même l'administrateur dont la décision est annulée par le Conseil d'Etat n'encourt pas de plein droit une responsabilité personnelle. La responsabilité civile ne s'ajoute à la responsabilité administrative que si l'illégalité, censurée par le Conseil d'Etat constitué, en même temps qu'une erreur de droit, une faute personnelle de l'agent.

(6) Cons. d'Et. 17 mai 1934. Fleureton. Leb. p. 578.

trement a d'ailleurs lieu en débet, et en cas de succès, ces frais ainsi que les frais de timbre exposés sont mis à la charge du défendeur (1).

Remarquons qu'en reconnaissant aux riverains des voies publiques qualité pour attaquer les actes d'aménagement ou d'utilisation de ces voies, lorsque ces actes leurs causaient une lésion, un préjudice ou une gêne (2), le Conseil d'Etat avait déjà rompu avec la notion de l'intérêt strictement direct et avec la conception individualiste du recours pour excès de pouvoirs. Dans l'état actuel de la jurisprudence du Conseil d'Etat, le recours paraît être surtout un moyen de bonne administration mis en œuvre dans l'intérêt général. C'est ainsi qu'a été considéré comme recevable le recours formé non seulement par le propriétaire de l'immeuble auquel s'applique la demande, mais encore par un autre riverain (3). Il semble donc que cette jurisprudence a tendance à reconnaître qualité à tous les riverains des voies publiques pour discuter les actes administratifs qui peuvent avoir une répercussion sur leur assiette ou leur consistance (4).

Le recours peut être aussi formé par le maire contre la décision qui a réformé ou annulé son arrêté (5). Il est recevable contre la décision implicite résultant du silence gardé par l'administration pendant plus de quatre mois, mais dans tous les autres cas, il faut qu'il s'agisse d'une décision expresse et non d'une correspondance entre services administratifs (6) ; une lettre adressée par l'administration au pétitionnaire remplit la condition requise pour donner ouverture au recours (7).

§ 2. — *Demande d'indemnité*

La délivrance d'un alignement individuel ou d'une autorisation de bâtir ou de réparer, peut, selon les cas, être à l'origine d'un préjudice subi par le pétitionnaire lui-même, ou par un tiers.

(1) Cons. d'Et. 13 février 1914. Hazera, Leb. p. 186.

(2) Cons. d'Et. 3 février 1905. Storek, Leb. p. 116. — 1^{er} février 1907. Aucoq-Leb. p. 125.

(3) Cons. d'Et. 12 novembre 1909. Chevalier, Leb. p. 859.

(4) Voir les concl. de M. Teissier, com. du gouv. dans l'arrêt précité du 12 novembre 1909.

(5) Cons. d'Et., 26 juillet 1901. Château-Thierry, Leb., p. 679.

(6) Cons. d'Et., 1^{er} mars 1901. Taxat, Leb., p. 228.

(7) Cons. d'Et., 7 juillet 1905. Finet, Leb., p. 613.

En ce qui concerne le propriétaire, le préjudice éprouvé peut résulter soit du retard de l'administration à statuer ou du refus opposé par elle, soit d'une erreur dans la délivrance de l'alignement. Le droit à indemnité est fondé à la fois sur le principe de droit public que nul ne peut être, même dans l'intérêt collectif, privé des droits qui lui sont reconnus par la loi, sans l'octroi d'une juste indemnité, et sur la notion de plus en plus élargie de la responsabilité de la puissance publique.

La condition nécessaire pour que le droit à indemnité puisse être reconnu c'est évidemment que le préjudice résulte d'une faute de l'Administration (faute de l'agent ou du service) et non du particulier lésé. La demande d'indemnité mettra donc en cause soit l'administration s'il s'agit d'une faute de service, soit l'agent lui-même, si le fait générateur du litige peut être regardé comme une faute personnelle (1). Dans les deux cas, elle doit être distincte et ne pourrait par exemple être jointe au recours formé devant le Conseil d'Etat contre la décision qui a condamné à la démolition (2).

Si c'est à raison d'une faute personnelle d'un agent que l'action est intentée, il s'agit d'une responsabilité civile et la poursuite peut avoir lieu directement devant les tribunaux judiciaires. L'Administration a seulement la faculté d'élever le conflit si elle estime qu'il ne s'agit pas d'une faute personnelle (3).

Les tribunaux judiciaires peuvent également être saisis, à l'occasion d'une demande d'indemnité, dans des hypothèses particulières ;

(1) La distinction entre faute personnelle et faute de service n'a pas toujours été nettement précisée. On admet généralement, avec Hauriou, qu'il faut considérer comme faute de service les négligences, les omissions, les erreurs qui, bien que répréhensibles, sont dans les habitudes du service, et par conséquent ne sont pas détachables du service lui-même; il convient d'y ajouter encore les vices d'organisation, le défaut de discipline ou de surveillance ou le fait que l'autorité administrative n'a pas pris les mesures ou n'a pas donné les instructions nécessaires à ses agents. La faute personnelle est, selon Laferrière, celle qui révèle non un administrateur plus ou moins sujet à erreur, mais l'homme avec ses faiblesses, ses passions, ses imprudences. Selon une expression caractéristique des vieux auteurs, citée par M. Teissier, commissaire du gouvernement devant le Tribunal des conflits. (Arrêt du 29 février 1908. Feutry, Leb., p. 208) la faute personnelle, c'est celle qui révèle la mauvaïseté de l'agent. Elle correspond à une extrême légèreté. (Trib. Conf., 9 mai 1908. Gérôme, Leb., p. 501) ou à une intention malveillante (Trib. Conf., 14 décembre 1925. D. H. 1926, 55.).

(2) Cons. d'Et., 1^{er} avril 1914, Thomarat. Leb., p. 424.

(3) Trib. Conf., 8 juin 1907. Hevin, Leb., p. 536; 10 juillet 1907, Gillet, Leb., p. 643.

par exemple, si un immeuble a été exproprié postérieurement à une réclamation à fin d'indemnité portée devant la juridiction administrative, la question de savoir si l'indemnité fixée en raison de l'expropriation comprend celle réclamée dans l'instance actuelle doit être renvoyée, à titre préjudiciel, devant les tribunaux judiciaires (1).

Dans tous les autres cas, c'est la collectivité dans le domaine public de laquelle se trouve la voie qui est mise en cause. Compétence est alors reconnue à la juridiction administrative, c'est-à-dire au Conseil d'Etat ou au Conseil de Préfecture.

Mais le Conseil de Préfecture étant une juridiction d'exception, c'est généralement au Conseil d'Etat, juge de droit commun en matière administrative qu'il convient de s'adresser. Il y a alors nécessité d'une décision préalable de rejet, émanant de l'autorité administrative (2). Exceptionnellement, il suffira de s'adresser au Conseil de Préfecture auquel l'article 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII a donné compétence pour connaître des difficultés élevées en matière de grande voirie et à l'occasion de l'exécution des travaux publics (3).

Nous avons dit, en examinant les formes de l'autorisation, que les droits des tiers sont toujours réservés. Le fait qui leur porte généralement atteinte est la suppression des droits de vue et d'accès dont ils pouvaient jouir à l'égard des parcelles de la voie publique incorporées à la propriété riveraine du fait du nouvel alignement. Le nouveau propriétaire a en effet le droit de ne tenir aucun compte du régime antérieur, à moins qu'il n'ait pris expressément l'engagement contraire. Mais, s'il supprime ces droits antérieurs, le tiers lésé peut réclamer une indemnité (4) : c'est l'administration qui devra toujours être mise en cause, sauf par elle à appeler en garantie l'acquéreur qui aurait violé son engagement.

C'est le Conseil de Préfecture qui est juge en premier ressort, avec possibilité d'appel devant le Conseil d'Etat.

Toutefois, le Conseil d'Etat a reconnu compétence aux tribunaux judiciaires pour statuer sur l'action en dommages-intérêts dirigée solidairement contre le propriétaire qui a construit et l'administration par un riverain privé de ses anciens droits de vue et d'accès sur un terrain retranché de la voie publique, de même que sur l'action

(1) Cons. d'Et., 23 juillet 1909. Moussempès, Leb., p. 729.

(2) Cons. d'Et., 18 avril 1913. Bouffartigue, Leb., p. 426.

(3) Cons. d'Et., 28 juin 1912. Maurot, Leb., p. 743.

(4) Cons. d'Et., 17 janvier 1912. Narbonne, Leb., p. 66.

récursoire ou en garantie formée par l'administration contre le particulier constructeur (1). Il n'en serait autrement a précisé dans ces occasions le Conseil d'Etat — et le Conseil de Préfecture serait compétent — que s'il existait de la part du riverain un engagement pouvant être regardé comme une offre de concours à l'exécution du plan d'alignement.

(1) Cons. d'Et., 25 avril 1890. Raymond, Leb., p. 414; 4 décembre 1891. Chaumont, Leb., p. 724.

CHAPITRE VI

RECOLEMENT. — QUESTIONS PREJUDICIELLES

§ 1. — *Récolement.*

Dès que les fondations sont terminées, les permissionnaires peuvent exiger de l'autorité administrative qu'elle vienne constater qu'ils se sont conformés à l'autorisation donnée. Cette opération, qui porte le nom de récolement, est prévue par l'article 5 de l'édit de décembre 1607, aux termes duquel, après exécution des travaux dûment autorisés « seront tenus les dits particuliers d'en avertir le dit grand-voyer ou son commis, afin qu'il récolle les dits allignemens, et reconnoisse si, les dits ouvriers auront travaillé suivant iceux, sans toutefois payer aucune chose pour ledit récolement et confrontation ».

De nos jours, le récolement n'est plus considéré comme obligatoire; mais on comprend qu'il soit prudent d'y faire procéder, avant l'achèvement des travaux, afin de prévenir tout risque d'erreur. Il doit être effectué par les agents de l'administration dans les trois jours de la demande; il en est dressé procès-verbal en double exemplaire, dont l'un est remis au permissionnaire. A Paris, le récolement comprend deux vérifications distinctes, l'une pour la première assise de retraite, l'autre après le placement des combles.

§ 2. — *Questions préjudicielles.*

Le récolement permet de constater si le riverain s'est conformé à la permission qui lui a été délivrée. En cas de contravention, des poursuites peuvent être intentées par l'administration devant le juge

répressif. Il arrive parfois, alors, que le permissionnaire se prétende non répréhensible, soit qu'il déclare avoir respecté l'alignement, être propriétaire du terrain, avoir bâti sur un terrain qui ne fait pas partie de la voie publique, ou encore n'avoir effectué que des travaux non confortatifs, alors que les travaux confortatifs lui étaient interdits.

Toutes ces hypothèses constituent des questions préjudicielles sur lesquelles, en principe, le juge répressif doit se refuser à prononcer, en ordonnant le renvoi devant l'autorité compétente. Mais ce renvoi n'est pas obligatoire par le seul fait qu'une de ces questions est soulevée, sinon cette faculté constituerait un moyen dilatoire vraiment trop commode. Selon une jurisprudence constante, aussi bien au Conseil d'Etat qu'à la Cour de Cassation, il appartient au juge d'apprécier si la prétention paraît fondée, en n'ordonnant le renvoi que dans l'affirmative.

Par exemple, si le riverain prétend avoir respecté l'alignement, le renvoi n'est ordonné que s'il y a contradiction ou ambiguïté dans l'arrêté d'autorisation. Si le permissionnaire ou un tiers se déclare propriétaire du terrain, le juge répressif ne peut trancher la question : il doit renvoyer le litige devant les tribunaux civils (1). S'il est invoqué que le terrain ne fait pas partie de la voie publique, c'est à l'Administration qu'il convient de s'adresser (2). Enfin si le riverain se voit reprocher d'avoir effectué des travaux confortatifs et prétend s'être borné aux seuls travaux non confortatifs qui étaient autorisés, c'est encore à l'Administration qu'il faut s'adresser, du moins d'après la Cour de Cassation ; dans la même hypothèse, le Conseil d'Etat reconnaît au Conseil de Préfecture le pouvoir d'apprécier la nature des travaux.

En tout état de cause, si le renvoi est ordonné, un délai est évidemment imparti pour saisir l'autorité compétente et il y a sursis à statuer. Ce délai suspend évidemment le cours de la prescription : il peut être prolongé si cela est reconnu nécessaire et à la condition que la preuve soit faite que la partie intéressée n'est responsable d'aucun retard (3). A défaut de cette justification, le juge passe outre et si la contravention entraîne condamnation à une amende, celle-ci sera consignée à la Caisse des Dépôts et Consignations.

(1) Trib. Conf., 12 mai 1883. Debord, Leb., p. 497.

(2) Trib. Conf., 27 octobre 1888. Raynaud, Leb., p. 774.

(3) Cass. Civ., 19 avril 1887. Jaugeac, D. P. 1887, 1, 420.

CHAPITRE VII

CONTRAVENTIONS

§ 1. — *Compétence*

Jusqu'en 1926, la compétence en matière d'infractions de voirie était double, situation dont l'origine remontait à la loi du 29 mai 1802, plus connue sous le nom de loi du 18 floréal An X, laquelle avait soustrait les contraventions de grande voirie à la compétence judiciaire pour en confier le jugement aux conseils de préfecture, les arrêtés des conseils de préfecture étant, il convient de le rappeler, susceptibles de deux voies de recours. l'opposition en cas de défaut et l'appel devant le Conseil d'Etat. Cette compétence s'étendait à l'action en répression comme à l'action en réparation.

Pour la petite voirie, la compétence était judiciaire depuis la Révolution, avec toutefois une complication ; en matière de voirie vicinale en effet, s'il y avait usurpation du sol du chemin, la compétence se partageait entre le conseil de préfecture qui ordonnait la restitution du sol et le tribunal de simple police qui prononçait l'amende. Cette dualité résultait de l'article 8 de la loi du 28 février 1805 ainsi conçu : « Les poursuites en contravention aux dispositions de la présente loi seront portées devant le conseil de préfecture sauf recours au Conseil d'Etat ». Le Conseil d'Etat en déduisit que toutes les anticipations ou usurpations, quelle qu'en fut la nature, devait être justiciables de la juridiction administrative ; la Cour de Cassation prétendit au contraire que l'article 8 dont il s'agit ne s'éclairait que par celui qui le précédait, et qu'en conséquence les Conseils de préfecture ne devaient connaître que des seules anticipations résultant de plantations. La dissidence s'éternisa : elle ne fut terminée qu'en 1850 sur décision du Tribunal des Conflits. L'interprétation du Conseil d'Etat prévalait.

Cette solution n'allait d'ailleurs pas sans inconvénients ; ainsi le Conseil de préfecture, incompétent pour prononcer des peines de prison, devait, le cas échéant, renvoyer devant l'autorité judiciaire : comme il ne le faisait jamais, un même fait commis sur des voies de nature différente pouvait, dans un cas, être puni d'amende et de prison, et dans l'autre seulement d'une amende.

Cet exposé sommaire suffit à montrer que le partage des compétences, en matière d'infractions de voirie, s'était effectué d'une façon absolument empirique ; on y chercherait vainement la trace d'un plan d'ensemble. Le critérium admis ne reposait ni sur la nature, ni sur l'importance des contraventions.

Le décret du 28 décembre 1926 a unifié la procédure, répondant à un vœu à peu près unanime. Désormais, toutes les infractions, à quelque catégorie qu'appartienne la voie publique, sont portées devant les tribunaux judiciaires (1). Toutefois, ajoute l'article premier de ce décret, les tribunaux devront surseoir à statuer et renvoyer à l'examen de la juridiction administrative les questions préjudicielles d'ordre administratif, et notamment en ce qui concerne les limites, la largeur, la consistance et les dépendances des voies publiques, la détermination de la catégorie dans laquelle elles doivent être rangées, l'objet et la portée des autorisations accordées. Mais, en l'absence de tout renvoi de l'autorité judiciaire, un tribunal administratif est incompétent, non seulement pour connaître d'une infraction, mais encore pour statuer sur les limites de la voie publique intéressée (2).

En ce qui concerne la conservation des voies publiques, les contraventions, c'est-à-dire les usurpations, dégradations et, en général, tout fait qui porte atteinte ou est de nature à porter atteinte à l'intégrité des voies publiques et des ouvrages qu'elles comportent, à en modifier l'assiette, ainsi que l'inobservation des servitudes d'utilité publiques établies dans l'intérêt desdites voies ou les infractions aux règlements pris par les autorités administratives compétentes, sont de la compétence du tribunal de simple police et, en appel, du tribunal correctionnel. La possibilité du recours en cassation subsiste évidemment dans tous les cas.

(1) Seules demeurent de la compétence des Conseils de Préfecture, sauf appel au Conseil d'Etat, diverses contraventions peu nombreuses, telles que des dégradations, inobservations de certaines servitudes et de certaines prescriptions de la législation des chemins de fer.

(2) Cons. d'Et., 3 juin 1932. Min. Trav. Publ., Leb., p. 551.

§ 2. — *Poursuites*

D'après la jurisprudence du Conseil d'Etat, compétent jusque 1926 en matière de contraventions de grande voirie, il n'appartenait jamais aux particuliers de mettre l'action publique en mouvement, et de poursuivre la répression d'une contravention (1). Il leur était seulement loisible de réclamer, le cas échéant, par la voie civile, la suppression de l'état de choses qui leur portait préjudice, ainsi que des dommages intérêts (2). La même solution était admise devant les Conseils de Préfecture en matière de voirie vicinale. Mais alors que l'autorité municipale était traitée comme un particulier pour la grande voirie, elle pouvait, ici, poursuivre concurremment avec le préfet ou, à son défaut, la répression de l'usurpation.

En matière de voirie urbaine, la Cour de Cassation lui reconnaissait le droit d'intervenir devant le tribunal répressif en même temps que le ministère public et même de prendre l'initiative. Cette action était évidemment dispensée des formalités prescrites par l'article 123 de la loi du 5 avril 1884.

En pareille hypothèse l'intéressé met nécessairement en mouvement l'action publique. Il semble que cette faculté doive être maintenant étendue à tous les cas d'infraction, quelle que soit la nature de la voie publique.

Les poursuites sont dirigées contre les auteurs des infractions. propriétaires, architectes, entrepreneurs, maçons, etc., qui ne doivent rien ignorer des obligations imposées dans une matière qui touche de si près à leur profession. C'est le principe posé par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765. Elles peuvent l'être également contre tous responsables, en particulier les locataires, mais non contre les mandataires du propriétaire. Cette exception ne s'applique d'ailleurs pas en cas de gestion d'affaires. L'acheteur de l'immeuble, postérieurement à la contravention, de même que les héritiers du contrevenant, ne peuvent être poursuivis (3).

(1) Cons. d'Et., 26 août 1829. Détrouat.

(2) Cette solution s'impose depuis la réforme de 1926. Antérieurement en effet, le Cons. d'Et. compétent en matière de grande voirie, déniait aux particuliers le droit de poursuivre par l'action civile la réparation du préjudice causé. Voir l'arrêt du 23 janvier 1872, Dehan, Leb., p. 20.

(3) Cons. d'Et., 26 juillet 1851. Massé, Leb., p. 544.

Les fonctionnaires ou agents ayant qualité pour dresser des procès-verbaux en cas d'infractions de voirie ne sont pas absolument les mêmes quelle que soit la voie publique considérée. Il y en a dont la compétence s'étend à toutes les voies publiques; ce sont les maires et adjoints, les commissaires de police, les gendarmes (1), et les gardes-champêtres (2). Il en est d'autres n'ayant qualité que sur les routes et chemins dont la surveillance rentre dans leurs attributions administratives; tels sont les Ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Service Vicinal, les Ingénieurs T. P. E., les adjoints techniques et les cantonniers-chefs. Il en est enfin dont la compétence est limitée à la grande voirie : tels sont les agents des contributions et des octrois.

Tous ces agents doivent avoir prêté serment, et n'ont qualité pour constater les infractions que dans la circonscription où ils sont assermentés; une seule exception à noter, pour les gendarmes qui peuvent verbaliser sur tout le territoire national (3). Les agents de ville, brigadiers, inspecteurs, n'ont pas qualité, même s'ils sont assermentés, pour dresser procès-verbal. Leurs constatations peuvent évidemment être produites devant les tribunaux, mais elles n'auront que la valeur de simples renseignements (4).

Il n'y a pas de forme sacramentelle pour l'établissement des procès-verbaux; ils doivent seulement être rédigés clairement, datés et signés, énoncer la qualité du rédacteur, relater toutes les constatations faites, sans interprétation étrangère, et indiquer avec toute la précision nécessaire l'identité et le domicile des contrevenants. Ils doivent enfin faire connaître l'heure de la rédaction. On a parfois estimé que les agents devaient mentionner dans leur procès-verbal le ou les textes sur lesquels ils se fondent pour estimer que le fait incriminé constitue une infraction. Cette prétention n'est pas justifiée; la qualification de l'infraction appartient au juge qui, d'ailleurs, n'est nullement lié par celle qui serait tentée dans le procès-verbal. Dès lors, l'indication dont il s'agit est inutile.

Les procès-verbaux ne sont plus, en aucun cas, assujettis à la formalité de l'affirmation. (Décret du 28 décembre 1926, art. 2).

(1) Loi du 19 mai 1802, art. 2.

(2) Décret du 28 décembre 1926, art. 2.

(3) Cons. d'Et., 7 juin 1851, Dufefoy, Leb., p. 425.

(4) Rev. Génér. d'Admin., 1895, III, p. 73.

En cas de perte, un nouveau procès-verbal peut être dressé pour constater les mêmes faits (1).

Tous les procès-verbaux doivent être rédigés sur papier timbré ou visés pour timbré et enregistrés en débet dans les quatre jours de leur rédaction; le défaut de timbre et d'enregistrement n'entraîne d'ailleurs pas leur nullité (2).

Les procès-verbaux font foi jusqu'à preuve contraire : c'est le droit commun. Leurs affirmations s'imposent donc tant que la partie qui y a intérêt n'a pas administré la preuve de leur fausseté; cette preuve peut d'ailleurs résulter de tous moyens tels que visite des lieux, expertises, etc. La procédure d'inscription de faux n'est donc pas à envisager dans l'espèce.

Mais la force probante des procès-verbaux ne s'applique qu'aux faits matériels constatés; les appréciations des rédacteurs, les dires de témoins que l'agent n'a ni vérifiés ni contrôlés n'ont que la valeur de simples renseignements auxquels les dénégations du prévenu suffisent à enlever toute présomption de certitude; il appartient alors au ministère public de faire la preuve de la contravention (3). Et le jugement qui condamnerait le prévenu en se fondant sur les énonciations du procès-verbal sans faire résulter la culpabilité des débats manquerait de base légale (4). Si la preuve contraire n'est pas apportée, le tribunal ne peut relaxer le prévenu en faisant état de circonstances contredites par le procès-verbal (5). En outre, si un procès-verbal relate des faits dont l'agent verbalisateur n'a pas été personnellement témoin, il peut néanmoins servir de base aux poursuites, et motiver une condamnation, si les énonciations dudit procès-verbal sont confirmées par l'instruction, ou ne sont pas contestées par l'intéressé (6).

Aux termes de l'article 5 du décret du 28 décembre 1926, les procès-verbaux des contraventions à la police de la conservation des voies publiques sont transmis, suivant la catégorie à laquelle appartient la voie publique intéressée, soit à l'Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, soit à l'Ingénieur du service vicinal chef de service de ladite voie, ou à défaut au maire de la commune sur le territoire de

(1) Cons. d'Et., 8 août 1885. Lemaire, *Leb.*, p. 801.

(2) Cons. d'Et., 4 mars 1881. Filoque, *Leb.*, p. 267.

(3) Cass. Crim., 3 août 1894. Langlois, *D. P.* 1899, 1, 239.

(4) Cass. Crim., 19 décembre 1901. Debray, *D. P.* 1903, 1, 523.

(5) Cass. 16 mars 1867. Casanova, *D. P.* 1867, 5, 471.

(6) Cons. d'Et., 21 novembre 1934. Lanfrané, *Leb.*, p. 1093.

laquelle l'infraction aura été commise ou à son représentant légal; les infractions seront poursuivies à la requête de ces agents (1).

Les fonctions du ministère public devant le tribunal de simple police sont remplies par le chef de service de voirie intéressé ou l'agent désigné par lui, ou à défaut de service organisé, par l'une des personnes visées à l'article 144 du Code d'instruction criminelle, modifié par la loi du 31 décembre 1900, savoir commissaire de police, suppléant du juge de paix, maire, adjoint, ou conseiller municipal. En cas d'appel, l'Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées ou le chef de voirie intéressé a le droit d'exposer l'affaire devant le tribunal correctionnel et d'être entendu à l'appui de ses conclusions.

§ 3. — *Pénalités.*

Lorsqu'un intérêt public de premier ordre empêche absolument d'attendre la décision du tribunal (2), l'autorité administrative a le droit de prescrire des mesures provisoires propres à remédier à l'état de choses qui a donné lieu au procès-verbal. Les arrêtés intervenus en cette hypothèse sont immédiatement exécutoires, nonobstant l'absence de toute mise en demeure. Le tribunal saisi de l'affaire examinera ultérieurement le bien fondé de ces mesures; il est à signaler à cet égard que les frais de ces mesures ne seront pas mis à la charge du prévenu relaxé des fins de la poursuite.

Comme dans tous les autres cas et par application des règles ordinaires de la hiérarchie administrative, les arrêtés du maire peuvent être déférés au préfet, ceux du préfet au ministre. Ils peuvent en outre faire l'objet d'un recours pour excès de pouvoir porté directement devant le Conseil d'Etat (3).

D'autre part, si la contravention est dressée au cours de l'exécution d'ouvrages ou de travaux de nature à porter atteinte à l'intégrité

(1) Signalons d'ailleurs que les procès-verbaux ne constituent pas le seul mode de constatations des contraventions. Celles-ci peuvent, en effet, être prouvées par tout moyen, notamment par aveu, par l'instruction, ou même par dépositions de témoins. (Code d'instruction criminelle, art. 154 et jurisprudence constante).

(2) Voir les arrêtés du Conseil d'Etat au Recueil Lebon, année 1863, p. 625; 1864, p. 179; 1868, p. 932.

(3) Cons. d'Et., 5 février 1892. Courmont, Leb., p. 104.

de la voie publique ou de ses dépendances, l'agent à la requête duquel les poursuites sont engagées peut, en déférant le procès-verbal de la contravention, demander au tribunal de simple police de statuer d'urgence sur la discontinuation des travaux. Le tribunal, après avoir entendu le contrevenant ou du moins l'avoir dûment convoqué à comparaître dans les quarante-huit heures, ainsi que le représentant de l'administration et, s'il y a lieu, tel expert désigné par le tribunal, pourra ordonner la cessation immédiate des travaux jusqu'à la solution définitive prononçant sur la contravention; la décision sera exécutoire sur minute et nonobstant opposition ou appel, et l'administration prendra, s'il y a lieu, toutes mesures de coercition nécessaires pour en assurer l'application immédiate. (Décret du 28 décembre 1926, art. 4).

Ces dispositions constituent une arme très appréciable donnée à l'administration pour assurer la défense du sol des voies publiques. Nous allons voir ci-après que ce n'est pas la seule réforme heureuse du décret de 1926.

Antérieurement, en effet, les contraventions de voirie se prescrivaient par un délai d'un an (1). Et si le Conseil d'Etat estimait très logiquement que cette prescription n'empêchait pas de condamner à la destruction de l'ouvrage mal planté — le sol des voies publiques étant imprescriptible — la Cour de Cassation, voulant sans doute racheter ses rigueurs ordinaires en matière de voirie s'en tenait au principe que l'extinction de l'action publique entraîne celle de l'action civile et accordait le bénéfice de la prescription, parfois d'office, et même en cas d'usurpation. L'administration n'avait alors d'autre ressource que de recourir à une longue procédure devant les tribunaux civils.

L'article 3 du décret du 28 décembre 1926 abolit la prescription en matière de contravention de voirie, non seulement dans le cas où il y a eu dommage ou usurpation, mais encore en cas de simple inobservation des règles prescrites pour la délivrance de l'alignement et de l'autorisation de bâtir ou de réparer. Aux termes de cet article, toute inobservation des servitudes d'utilité publique établies dans l'intérêt des voies publiques, de même que toute infraction aux règlements faits par les autorités administratives compétentes en vue d'assurer la conservation des voies publiques, constituent des contraventions de police qui peuvent être constatées à toute épo-

(1) Code d'instruction criminelle, art. 640.

que, quel que soit le temps écoulé depuis le fait constitutif de contravention.

Mais ce principe, clair en apparence, a soulevé des difficultés pratiques. La première application de l'article 3 susvisé paraît être un jugement du Tribunal de simple police de Berre (1) lequel décide que la contravention résultant d'un empiètement sur une voie publique peut être désormais réprimée pénalement, quel que soit le temps écoulé depuis les faits qui l'ont constituée. Cette interprétation correspond exactement aux termes du décret d'après lesquels la constatation de l'infraction peut avoir lieu à toute époque.

Elle a néanmoins soulevé de vives critiques, car, a-t-on dit, elle consacre l'introduction dans notre droit pénal, d'une catégorie d'infractions qui n'existait pas antérieurement, les infractions imprescriptibles; or une réforme de cette importance ne peut être réalisée par un simple décret. En dehors de cette raison de fond, on a fait également ressortir que le texte même du décret paraît bien distinguer entre la sanction pénale pour laquelle le régime antérieur n'est pas modifié, et les réparations civiles bénéficiaires du régime nouveau.

Commentant les deux opinions en présence dans une note d'une précision et d'une concision remarquables (2), M. Monsarrat, après avoir rappelé la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation, suggère que le problème posé par l'article 3 pourrait être résolu si l'on se réfère à l'esprit général du décret, qui, en unifiant la compétence, a voulu également unifier la jurisprudence par une consécration de la solution admise par le Conseil d'Etat. En d'autres termes, l'article 3 précité disjoindrait simplement l'action pénale toujours soumise à la prescription annale, de l'action civile, laquelle échapperait à cette prescription. Mais l'éminent commentateur fait aussitôt remarquer que cette thèse n'est guère conforme aux principes de notre droit criminel, l'action civile étant toujours accessoire à l'action publique, alors qu'il faudrait admettre que, dans l'hypothèse considérée, le juge de simple police devait n'être saisi que comme juge civil.

C'est cependant la solution qui semble avoir été dégagée par

(1) Trib. simp. pol. Berre, 15 octobre 1927. Rognac, D. P. 1929, 2, 117 et la note de M. Monsarrat.

(2) Voir note précitée de M. Monsarrat, D. P. 1929, 2, 117.

la Cour de Cassation dans une espèce récente (1). Pour la Cour de Cassation qui paraît avoir été influencée par l'idée qu'il n'y a pas lieu d'admettre que la nouvelle législation ait consacré une dérogation formelle à l'article 640 du Code d'instruction criminelle, le décret du 28 décembre 1926 n'a fait qu'imposer au tribunal judiciaire l'observation du principe, dégagé antérieurement par la juridiction administrative, que l'action de l'administration tendant au maintien ou au rétablissement de la voie publique n'est jamais éteinte par la prescription.

Pour la raison signalée plus haut, cette solution, qui consacre la disjonction de l'action civile et de l'action pénale, ne paraît pas à l'abri de toute critique. Il apparaît au contraire que l'article 3 du décret de 1926 a entendu qu'il y aurait contravention quel que soit le délai écoulé. Cela ne constitue d'ailleurs nullement une nouvelle catégorie d'infractions — les contraventions imprescriptibles — mais tout simplement l'assimilation — logique et naturelle — des contraventions de voirie à des contraventions successives, c'est-à-dire se renouvelant tant que le fait constitutif de l'infraction continue d'exister. Autrement dit, les contraventions demeurent bien soumises en principe à la prescription annale de l'article 640 du Code d'instruction criminelle, mais le point de départ du délai est reporté au jour où la contravention cesse.

On ne peut que s'étonner que cette solution simple et logique ne se soit pas imposée à l'esprit de la Cour Suprême; la seule explication possible est l'influence de la jurisprudence antérieure du Conseil d'Etat à laquelle, nul ne peut le nier, le décret du 28 décembre 1926 a entendu mettre fin.

Mais, de toute manière, en ce qui concerne les peines encourues, la réforme de 1926 n'a rien innové: le régime antérieur, dont il faut chercher le fondement dans l'article 4 de l'édit de décembre 1607 complété et mis au point par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 subsiste donc. Il comporte une sanction pénale, l'amende, et une sanction civile, la réparation.

L'amende, pour les contraventions de grande voirie, était obligatoirement de 300 francs à l'origine; la loi du 23 mars 1842 a permis aux tribunaux, pour tenir compte de la gravité des faits, de l'abaisser jusqu'à 10 francs; devant le juge de simple police, les contrevenants

(1) Cass. Crim., 18 décembre 1936. Mullet, D. P. 1937, 1, 30 et la note de M. Monsarrat.

tombent sous le coup des articles 471 et 479 du Code Pénal. L'article 479, paragraphe 11, punit d'une amende de 11 à 15 francs ceux qui auront usurpé sur la largeur des chemins ; en cas de récidive, une peine d'emprisonnement sera prononcée pour cinq jours au plus (Code Pénal. art. 482) (1). S'il y a seulement défaut d'autorisation, c'est l'article 471, paragraphe 5, qui sera appliqué : amende de 1 à 5 fr. ; en cas de récidive, l'emprisonnement sera de trois jours au plus (2).

Le juge ne peut, en aucun cas, appliquer une peine supérieure : en contre-partie, dès que la contravention est établie, l'amende doit être prononcée et le juge ne peut jamais s'en dispenser en cas de bonne foi du prévenu, de force majeure, ou même par le motif que la voie publique n'a subi aucun dommage. La peine peut, toutefois, même en cas de récidive, être abaissée au minimum, si le tribunal admet les circonstances atténuantes (Code Pénal. art. 463). En ce cas, l'amende ne sera plus que de 1 franc.

Deux peines ne peuvent être prononcées à l'occasion de la même infraction, mais il sera obligatoirement prononcé autant de condamnations qu'il aura été relevé d'infractions distinctes ; l'article 365 du Code d'instruction criminelle, relatif au cumul des peines n'est en effet pas applicable aux contraventions de simple police.

Nous avons dit que l'amende, étant une pénalité, doit être prononcée dès l'instant que la contravention existe. En est-il de même de la démolition ? Comment et par qui peut-on être contraint à abattre « la besogne mal plantée » ?

Le Conseil d'Etat avait, à l'origine, estimé que le maire pouvait l'ordonner et même faire exécuter sa décision. La Cour de Cassation l'ayant contesté maintes fois, le Conseil d'Etat finit par admettre que seul, le tribunal compétent pour prononcer l'amende, l'était aussi pour condamner à la démolition (3). L'autorité administrative peut seulement procéder par voie d'injonction, en menaçant d'engager les poursuites.

La démolition étant une réparation civile a toujours été une peine accessoire à l'amende. Dès lors, s'il arrivait que le prévenu

(1) Malgré le terme « chemins » employé, l'accord est unanime pour estimer que cet article s'applique à toutes les voies publiques indistinctement. (Loi du 28 avril 1832, article 100).

(2) Rappelons qu'il y aura récidive s'il a été rendu, pendant les douze mois précédents et dans le ressort du même tribunal, un jugement pour contravention de police contre le prévenu, même s'il ne s'agit pas d'une contravention de même nature. (Code Proc. Civ., article 483).

(3) Cons. d'Et., 4 juin 1930. Desauenne, Leb., p. 587.

était reconnu non coupable, ou échappait à la sanction pénale pour une raison quelconque, la prescription exceptée, aucune réparation civile ne pouvait être obtenue. Or, dans certains cas, la démolition peut présenter une importance bien plus grande que la peine. Il est évidemment préférable que la démolition puisse être ordonnée indépendamment de l'amende. Celle-ci étant, fort heureusement, toujours encourue, cette observation n'a de valeur que pour le cas où une loi d'amnistie s'appliquerait aux contraventions dont il s'agit.

Mais, accessoire ou non, la démolition doit-elle être imposée quelles que soient les circonstances ? C'est une question qui a donné lieu en doctrine à de longues controverses, alimentées par une jurisprudence heurtée et contradictoire. D'après le Conseil d'Etat, la démolition n'étant que la réparation d'un dommage, n'a pas à être prononcée si ce dommage n'existe pas (1); elle ne sera donc encourue que si la construction entraîne une usurpation du sol de la voie publique, c'est-à-dire un préjudice pour le domaine public. A l'inverse, fidèle à son principe que la servitude d'alignement est d'ordre public, la Cour de Cassation a longtemps jugé que la démolition devait avoir lieu en cas de contravention, que l'immeuble construit fut à l'alignement ou même en retrait (2). Quelle que soit la valeur des arguments adverses, il faut bien reconnaître que ce système avait le grand avantage d'éviter les inconvénients résultant de la modicité de l'amende; les particuliers préféraient souvent celle-ci aux délais et démarches que nécessite la délivrance de l'autorisation. Influencée malgré tout, la Cour a fini par admettre que la démolition ne devait être ordonnée qu'en cas de dommage causé à la voie publique. Pour concilier les intérêts en cause et rendre l'interdiction efficace, il aurait mieux valu évidemment que le législateur élevât le maximum de l'amende.

Mais l'unité de jurisprudence ne s'est pas réalisée en matière d'autorisation de réparer. Considérant toujours que la peine est l'amende, et la démolition seulement une réparation, le Conseil d'Etat s'est constamment refusé à prescrire la démolition lorsqu'il s'agissait de travaux non confortatifs ou que l'immeuble intéressé échappait à la servitude de reculement (3). La Cour de Cassation a laissé parfois percer un réel embarras, tantôt décidant qu'il y avait lieu à renvoi devant l'autorité administrative, tantôt arguant que le contrevenant

(1) La jurisprudence du Conseil d'Etat est constante sur ce point.

(2) Jurisprudence constante jusqu'en 1846.

(3) Cons. d'Et., 28 juillet 1893. Bourse, Leb., p. 642. Jurisprudence const

n'avait pas lui-même invoqué le caractère non dommageable des travaux ; malgré ces hésitations, le fil directeur, plus ou moins apparent, est toujours de même : c'est le défaut d'autorisation qui, à lui seul, constitue la contravention. Dès lors, il y a lieu à démolition dans tous les cas.

C'est ce point de vue qui a été vivement critiqué, l'unanimité des auteurs reconnaissant plus de base juridique à la jurisprudence du Conseil d'Etat. Nous ne reprendrons pas les arguments présentés à l'appui de cette thèse : retenons-en simplement deux, l'un invoquant la lettre, l'autre l'esprit, de la législation sur l'alignement. Le premier, c'est que l'édit de 1607 ne prescrit la démolition que de l'ouvrage mal planté ; on ne peut dire qu'un immeuble n'empiétant pas sur la voie publique est mal planté. Le second, c'est que la démolition est la réparation d'un préjudice causé : il n'y a pas de préjudice et la démolition est inutile lorsque le propriétaire pourrait recommencer les travaux après s'être muni d'une autorisation régulière qui ne pourrait lui être refusée par l'administration.

En définitive, la solution qui ralliait la majorité des suffrages paraissait être celle qui admettait l'amende obligatoire en cas d'infraction, la démolition n'intervenant qu'en cas d'empiètement sur la voie publique ou d'infraction à un alignement régulièrement homologué, la réalisation du plan étant rendue plus onéreuse ou plus difficile du fait de cette infraction.

Ce système aurait pu, à notre sens, être perfectionné, et répondre encore mieux aux exigences de l'intérêt public : il aurait suffi d'ajouter que la démolition devait également intervenir lorsque le riverain se trouvait être en contradiction formelle avec la ou les conditions qu'aurait dû contenir l'arrêté d'autorisation.

Quoi qu'il en soit, la controverse ne nous paraît plus avoir aucune raison d'être. L'article 3 du décret du 28 décembre 1926 dispose en effet qu'en cas d'inobservation des servitudes d'utilité publique — et l'alignement en est une au premier chef — ou en cas d'infraction aux règlements faits par l'autorité administrative compétente en vue d'assurer la conservation du sol des voies publiques, l'auteur de la contravention ou les personnes civilement responsables seront condamnés à la réparation du dommage causé, à la restitution du sol usurpé ou à l'enlèvement des ouvrages faits.

Ce texte résout définitivement par sa clarté et sa précision, le problème au point de vue juridique. Sa sévérité apparente peut être désapprouvée : force est bien de reconnaître que l'arbitraire de

l'administration est malgré tout plus rare que la déloyauté des particuliers. Il est donc certain qu'en règle générale l'autorité administrative s'abstiendra de poursuivre la démolition d'ouvrages qui ne causent, de près ou de loin, aucun dommage à la voie publique.

Nous sommes persuadés, d'ailleurs, que, malgré la netteté du texte, qui ne prête à aucune équivoque, c'est avec ce tempérament que la Cour de Cassation appliquera ces nouvelles prescriptions (1).

Signalons enfin que le décret susvisé n'a pas modifié la nature de la sanction qui demeure une réparation civile. Dès lors, la prescription des condamnations est soumise aux délais antérieurs : deux ans pour les peines, à dater du jour où le jugement ne peut plus être attaqué ou a été rendu en dernier ressort, trente ans pour les réparations civiles (Code d'instruction criminelle, art. 642). Mais cette solution ne nous paraît nullement admissible en ce qui concerne le dernier point. Le sol des voies publiques étant imprescriptible, aucun délai même trentenaire, ne peut soustraire un contrevenant à l'obligation de remettre les choses dans l'état où elles se trouvaient avant la contravention.

La difficulté est évitée en ce qui concerne l'amnistie et la grâce qui, si elles touchent à la peine, ne font pas obstacle aux réparations civiles (2).

Signalons, pour terminer, que les frais de poursuite sont avancés par le Trésor et recouvrés ensuite, le cas échéant, si le prévenu est condamné aux dépens.

(1) Voir toutefois l'arrêt précité du 12 novembre 1937. Cramail, D. H. 1937. 37.

(2) Cons. d'Et., 17 mars 1926. Min. Trav. Pub., Leb., p. 296.

CHAPITRE VIII

ACQUISITIONS ET ALIENATIONS DE TERRAINS
FIXATION DES PRIX. — DROITS DE VOIRIE§ 1. — *Fixation des prix des terrains acquis ou aliénés
par l'Administration*

Les explications déjà données permettent de comprendre que ce n'est pas l'application de la servitude d'alignement à des propriétés particulières qui permet aux propriétaires de réclamer une indemnité : il s'agit de charges qui dérivent de l'intérêt général, frappent un patrimoine à la manière de l'impôt et en dédommager les particuliers porterait atteinte au principe même des servitudes. Le propriétaire dépossédé d'une parcelle de terrain ne peut donc prétendre à un dédommagement qu'au nom du principe général suivant lequel nul ne peut être privé de son bien sans en recevoir le prix. Aussi n'y aurait-il lieu de tenir compte dans la fixation de ce prix, que de la valeur du terrain cédé, sans examiner les répercussions de l'opération réalisée sur l'ensemble de la propriété ou du patrimoine intéressés. Cette solution peut évidemment paraître injuste, mais elle est imposée par le législateur, lequel a précisé que l'administration devrait attendre que le sol soit nu pour l'incorporer au domaine public.

Ces considérations perdent leur valeur quand il s'agit d'une parcelle retranchée du domaine public et aliénée à un propriétaire riverain par application de la servitude d'avancement. Il y a lieu, en ce cas, de retenir tous les éléments d'appréciation susceptibles de faciliter la fixation du prix à payer par l'intéressé, notamment la plus ou moins grande profondeur de la parcelle, l'intérêt que présente l'acquisition pour le propriétaire, etc... Cette solution est ici justifiée par le silence des textes : elle ne nous paraît pas à l'abri de toute critique. En effet les servitudes de voirie étant établies au nom de

l'intérêt public, nul ne doit s'enrichir indûment à l'occasion de leur application : à ce titre, emprise ou délaissement s'analysent de façon absolument identique. L'opération est entreprise par l'administration dans l'intérêt de tous : qu'elle réalise une acquisition ou une aliénation, on ne doit prendre en considération que la valeur vénale proprement dite du terrain.

Ces principes généraux posés, comment s'effectuent les cessions ?

En ce qui concerne les routes nationales ou départementales, il est procédé sur les lieux, contradictoirement entre le propriétaire et les agents de l'administration (1), au métré et à l'estimation de la parcelle incorporée à la route. Un acte administratif intervient ensuite entre le propriétaire et le préfet représentant soit l'Etat, soit le département (2). Cet acte constate soit l'accord total sur la chose et sur le prix — il s'agit alors d'une cession amiable — soit l'accord quant à la cession sous réserve du prix à fixer par la Commission arbitrale qui règle les indemnités d'expropriation.

Dans ce dernier cas, le préfet transmet au président du tribunal civil de première instance dans le ressort duquel l'immeuble est situé une expédition du plan d'alignement homologué — considéré comme équivalent à la déclaration d'utilité publique — ainsi qu'une expédition de l'arrêté individuel d'alignement — considéré comme équivalent à l'arrêté de cessibilité. Le Président du tribunal rend alors une ordonnance de renvoi devant la Commission arbitrale d'évaluation. Il est ensuite procédé dans les formes prévues au titre IV du décret du 8 août 1935 relatif à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

L'article 50 de la loi du 16 septembre 1807 mentionne qu'il est dû indemnité pour le terrain délaissé : il ne s'agit donc pas d'un terrain à délaisser, et l'incorporation au domaine public étant réalisée ipso facto, l'administration en a réduit le droit de prendre possession avant le paiement de l'indemnité. C'est une dérogation au principe de l'indemnité préalable posé par l'article 17 de la déclaration des droits de l'homme et du citoyen : elle est d'ailleurs généralement admise et il faut reconnaître que l'administration n'use de ce droit qu'avec modération. Elle a d'ailleurs avantage à une indem-

(1) Ingénieurs des Ponts et Chaussées et du Service Vicinal.

(2) En ce qui concerne les conditions de la vente, le préfet agit pour l'Etat en accord avec le Directeur des Domaines, pour le département sur avis conforme de la Commission départementale. (Loi du 10 août 1871, art. 54.)

nisation rapide, le propriétaire du terrain ayant droit aux intérêts de la somme qui lui est due à partir de la constatation de la cession.

Un cas spécial est à envisager, lorsqu'intervient la clause insérée dans les actes de vente de biens nationaux, aliénés sous réserve de la cession gratuite, le cas échéant, du terrain nécessaire à élargissement des voies publiques (1). Cette clause n'est pas atteinte par la prescription mais elle ne joue évidemment que dans le cas d'une première application de servitude. Dans cette hypothèse, le propriétaire lésé n'a aucun droit à indemnité (2).

Aucune distinction n'étant faite, quant à la procédure, entre le cas d'indemnité due à un propriétaire cédant une parcelle de terrain à la voie publique et celui d'indemnité due par un propriétaire en cas d'acquisition d'un délaissé, la réciprocité a été admise. Dès lors en cas d'application de la servitude d'avancement ou du droit de préemption, s'il n'y a pas accord amiable en ce qui concerne le prix, celui-ci est encore fixé par la Commission arbitrale d'évaluation. Mais ici, l'administration ne laisse effectuer le transfert de propriété qu'après payement du prix.

Un cas particulier est à examiner : celui d'une traverse dont la chaussée avait antérieurement au classement comme route nationale ou départementale, le caractère de voie urbaine. Le changement d'affectation n'ayant euvert aucun droit à indemnité, il paraît plus équitable de considérer que le sol délaissé rentre d'abord dans le domaine communal avant de passer dans le patrimoine du riverain acquéreur. Dans ces conditions, c'est au maire qu'il appartient de signer l'acte administratif constatant la cession, après que le préfet a autorisé le riverain à s'avancer. L'indemnité est acquise à la commune.

Depuis la loi du 3 mai 1841, le régime de la grande voirie est appliqué, pour les indemnités d'avancement et de reculement, aux rues de Paris. L'article 2 du décret du 26 mars 1852 a d'ailleurs déclaré applicable à ces rues l'article 58 de la loi précitée qui prévoit l'exemption des droits de timbre et d'enregistrement.

L'expropriation réalise un transfert de propriété relativement rapide : au contraire, la servitude d'alignement affectant des immeu-

(1) Nous verrons qu'une obligation identique est maintenant imposée en cas de lotissement. (Troisième partie, chapitre IV.)

(2) Cons. d'Et., 9 juin 1873. Barbet, Leb., p. 510; Trib. Conf., 6 décembre 1884. Lacombe, D. P. 1886, 3, 44.

bles bâtis ne réalise généralement l'incorporation du sol à la voie publique qu'au bout d'un certain nombre d'années. En présence de cette différence d'ailleurs plus apparente que réelle (les effets de l'alignement individuel s'apparentant à ceux de l'arrêté de cessibilité) on avait admis autrefois que pour la voirie urbaine la loi de 1810 sur l'expropriation n'avait pas abrogé les règles imposées par la loi de 1807 pour l'exécution des plans d'alignement : dans ces conditions, l'indemnité était fixée par le Conseil de préfecture sur le rapport d'experts. (Loi du 16 septembre 1807, art. 56 et 57). Bien que cette interprétation ait été vivement démentie à la Chambre des Députés lors de la discussion, en 1833, de la nouvelle loi sur l'expropriation et toujours combattue par le Conseil d'Etat, elle fut imposée par l'administration centrale jusqu'en 1841. A partir de ce moment et à la suite de nombreux arrêtés de Conseils de Préfecture qui se déclaraient incompétents, l'administration admit que la fixation de l'indemnité due à un propriétaire en cas de reculement ou celle qu'il doit en cas d'avancement de constructions en bordure d'une voie publique autre qu'un chemin vicinal appartient au jury d'expropriation. Cette interprétation, en tous points conforme à l'esprit de la législation a toujours été admise par la suite. Depuis le décret du 8 août 1935, c'est encore la Commission arbitrale d'évaluation qui est compétente, en lieu et place du jury supprimé.

Nous venons de voir qu'une réserve visait les chemins vicinaux. En effet, lorsque l'incorporation d'une parcelle de terrain à la voie publique — en l'espèce un chemin vicinal — avait lieu non par suite d'expropriation, mais par application de la servitude d'alignement, l'article 15 de la loi du 21 mai 1836 précisait que l'indemnité était réglée à l'amiable ou par le juge de paix sur le rapport d'experts. Ceux-ci devaient être nommés — comme pour les occupations temporaires — l'un par le propriétaire, l'autre par le sous-préfet. En cas de discord, le juge de paix nommait un troisième expert.

La procédure était la suivante : après avoir reçu le serment des experts, le magistrat statuait sur leur rapport, sans être en aucun cas lié par lui. Il s'agissait réellement d'un jugement — et non d'un arbitrage — lequel était définitif, sauf possibilité d'appel selon l'importance de l'affaire. En présence des termes généraux de l'article 15 susvisé, la réserve ci-dessus, prévue pour les chemins vicinaux paraissait tout à fait justifiée. Au surplus, il y avait tout lieu de supposer que la loi de 1836, étant postérieure à celle de 1833 sur l'expropriation, avait volontairement exclu la compétence du jury.

Mais cette solutions entraîna des injustices, qui n'avaient pas été prévues, l'orsqu'on reconnut aux rues formant le prolongement de chemins vicinaux (ceux-ci s'arrêtaient antérieurement à l'entrée des villes ou villages) le caractère de vicinalité. Il ne résultait en effet une **inégalité de traitement pour les riverains**.

Cette situation est à l'origine de la distinction qui a réduit le champ d'application de l'article 15 au cas d'incorporation à la voie publique de terrain nus. Quand il s'agirait de terrains bâtis, l'indemnité serait fixée par le petit jury d'expropriation prévu par l'article 16 de la loi de 1836. Cette solution, qui se justifiait en équité, n'est d'ailleurs nullement en contradiction avec les termes de l'article 15 qui visent uniquement « le sol compris dans les limites du chemin ».

En cas d'avancement, et s'il n'y a pas accord amiable, l'indemnité est fixée à dires d'experts, l'un choisi par le propriétaire, l'autre désigné par le sous-préfet : en cas de discord, un troisième expert est nommé par le Conseil de Préfecture.

L'intervention d'experts, étant prévue par un texte législatif, ne pouvait être repoussée : elle n'en était pas moins regrettable, en ce qu'elle remettait le soin de veiller sur l'intérêt général à des particuliers, lesquels peuvent, en certains cas — en raison même de leur profession parfois — n'avoir pas toute la liberté désirable. Cela, d'ailleurs, présentait peu d'inconvénients tant que fonctionna le jury, lequel, on ne le sait que trop, ne reculait devant aucun sacrifice... de l'intérêt général, bien entendu. A ce point de vue, l'intervention d'experts était même un réel progrès.

Mais les excès des jurys ayant amené leur suppression réalisée par le décret du 8 août 1935, il était permis d'espérer que le nouvel organisme — dont la composition réalise un amalgame d'intérêts divers avec un soin tout particulier — se verrait reconnaître une compétence totale, ce qui entraînerait l'unification du système. On pouvait, en effet, reprendre le même raisonnement qu'en 1841, à propos des articles de la loi de 1807 implicitement aborgés par celle de 1810 ; tout au moins pouvait-on espérer qu'un texte préciserait l'extension de cette compétence.

Le texte est bien intervenu : il est constitué par les deux décrets du 30 octobre 1935 qui instituent la Commission arbitrale à trois membres. Mais la compétence de cette commission est limitée exactement comme celle du petit jury antérieur, les décrets susdits ne se référant qu'à l'article 16 de la loi du 21 mai 1836 ; en conséquence,

la distinction ancienne entre les terrains bâtis et non bâtis conserve toute sa raison d'être sous le régime nouveau.

Ce que nous venons de dire pour les chemins vicinaux s'applique, en général pour les chemins ruraux, la loi du 20 août 1881 se référant, en ses articles 11, 13 et 14 aux articles 16 et 17 de la loi du 21 mai 1836. Les experts compétents pour fixer l'indemnité sont désignés comme il a été dit ci-dessus.

Il convient de rappeler que l'article 3 de la loi du 13 avril 1900 assimile les cessions amiables consenties en vertu d'un arrêté d'alignement aux cessions réalisées à la suite d'une déclaration d'utilité publique — qu'il s'agisse de terrains clos ou bâtis — en ce qui concerne les articles 16, 17, 18 et 58 de la loi du 3 mai 1841. Ces articles visaient la transcription du jugement d'expropriation — ou transfert de propriété — la purge des hypothèses et droits réels, enfin et surtout la dispense des droits de timbre et d'enregistrement : ces dispositions sont d'ailleurs reprises dans les articles 20, 21, 49, 50 et 51 du décret du 8 août 1935.

Enfin, si une contestation s'élève au sujet d'un droit de propriété, fut-ce entre un département et l'Etat ou une commune, il y a compétence des tribunaux judiciaires.

Rappelons pour terminer, que l'action en indemnité du propriétaire est soumise à la prescription de deux ans s'il s'agit d'un chemin vicinal (loi du 21 mai 1936, art. 18). Pour les autres voies, cette prescription est de trente ans (Code Civil art. 2.262).

§ 2. — *Droits de voirie*

La délivrance de l'alignement, du nivellement, de l'autorisation de bâtir, de réparer, et même d'établir des saillies conformément aux règlements constitue un droit pour les particuliers ; il semble donc que, par réciprocité et même en rémunération du service, on doive admettre la possibilité d'une redevance. Il en était ainsi autrefois, et les redevances qui s'appelaient dans les cas prévus ci-dessus, droits de voirie, constituaient un revenu des offices. Aussi les droits de voirie étaient-ils perçus sans tenir compte de l'intérêt général et seulement en vue du profit de l'agent.

L'arrêt du Conseil du Roi du 27 février 1765 les supprima pour les routes ; l'article 3 de la loi du 21 avril 1832, consacrant une pra-

tique antérieure ne les ayant prévus qu'au seul profit des communes, ils ne peuvent être perçus qu'à l'intérieur des agglomérations (1) et en bordure des voies publiques. Ils constituent non une redevance annuelle, mais une perception effectuée à l'occasion de la délivrance d'une autorisation. Enfin, on ne leur conteste pas le caractère d'un impôt (2).

Sous ces réserves, les droits de voirie sont dus par le propriétaire, — même si ce propriétaire est l'Etat, le département ou un établissement public — ou par l'entrepreneur et même s'il s'agit de travaux qui ont été imposés par l'autorité administrative. Mais, comme ils ne peuvent être réclamés que dans les cas où une autorisation est obligatoire, il convient de rappeler la divergence déjà signalée entre la jurisprudence du Conseil d'Etat et celle de la Cour de Cassation. En particulier, d'après le Conseil d'Etat, les droits ne seront pas dus en cas de construction en retrait : au contraire, la Cour de Cassation estime que les droits sont dus même en cas de construction en retrait, à moins que l'immeuble ne se trouve à une grande distance de la voie publique (3).

Si le propriétaire a cru pouvoir se dispenser de l'autorisation et qu'un procès-verbal est dressé, la répression de la contravention ne dispensera pas du paiement des droits de voirie.

Ces droits sont perçus d'après un tarif établi par le Conseil municipal et approuvé par le préfet, sans qu'il y ait lieu de distinguer s'il s'agit d'une voie urbaine proprement dite ou d'un prolongement d'une voie de nature différente (Décret du 25 mars 1852, art. 1^{er}). Leur produit est compté au nombre des recettes ordinaires des communes (Loi du 5 avril 1884, art. 133).

Enfin, les droits de voirie rentrent dans la catégorie des taxes assimilées aux contributions indirectes et leur recouvrement est effectué par voie de contrainte visée et rendue exécutoire par le juge de paix. Les contestations sont portées devant les tribunaux civils dans les formes prévues en matière de contributions directes. En cas de perception au-delà du tarif, la demande en restitution doit être déposée dans le délai de six mois (4).

(1) Sur la notion d'agglomération en droit administratif, voir la chronique de M. Monsarrat (D. H. 1934, 69).

(2) Cons. d'Et., 8 juillet 1908. *Le Maux, Leb.*, p. 747.

(3) Voir supra, deuxième partie, chapitre II.

(4) Il peut également y avoir lieu à révision, soit en diminution, soit en augmentation, si les travaux n'ont pas été effectués dans les conditions de l'autorisation. Cons. d'Et., 8 juillet 1908. *Le Maux, Leb.*, p. 747.

Pour les rues de Paris, la perception des droits de voirie avait été régularisée par le décret du 27 octobre 1808 ; dès lors, exceptionnellement, ces droits continuent à être assimilés aux contributions directes. Leur recouvrement s'effectue par suite en vertu de rôles et les contestations sont de la compétence du Conseil de Préfecture sauf recours au Conseil d'Etat (Décret du 27 octobre 1808, art. 6). Mais l'assimilation ne va pas jusqu'à permettre à la ville de Paris d'invoquer le privilège du Trésor contre les redevables.

SECTION III

LES COMPLEMENTS DE L'ALIGNEMENT

GÉNÉRALITÉS

Les pouvoirs de l'administration à l'égard des propriétés riveraines des voies publiques ne dérivent pas uniquement de la servitude d'alignement : il en est d'origine et de nature très diverses. Mais leur étude présente néanmoins une certaine unité, car il en est qui tendent à suppléer l'alignement — tels sont les pouvoirs reconnus à l'administration en l'absence de plan régulièrement homologué — d'autres visent à faciliter la réalisation des alignements — telle la procédure d'expropriation et les pouvoirs dont l'administration dispose à l'égard des bâtiments menaçant ruine — d'autres enfin, prétendent compléter la servitude d'alignement : tels sont les pouvoirs reconnus en matière de nivellement, de saillies, etc.

CHAPITRE PREMIER

POUVOIRS RECONNUS A L'ADMINISTRATION EN L'ABSENCE DE PLAN D'ALIGNEMENT

L'obligation de solliciter l'alignement ainsi que l'autorisation de bâtir ou de réparer est générale et absolue : aussi présente-t-elle un double aspect. En effet, si les riverains sont tenus de faire leur demande, sans se préoccuper de savoir s'il existe ou non un plan d'alignement, ils ont en revanche le droit d'exiger que l'administration leur réponde, sans pouvoir leur opposer, le cas échéant, l'absence de plan.

Qu'advient-il, dès lors, quand l'administration est saisie d'une demande d'alignement, alors qu'il n'existe aucun plan dont l'exécution puisse être poursuivie ?

Jusqu'en 1862, on a admis que, dans cette hypothèse, l'administration pouvait délivrer l'alignement à avancer ou à reculer sa construction. Cette solution paraissait être la conséquence de la mission prévue par l'édit de 1607 — le redressement et l'élargissement des rues au mieux que faire se pourrait — et par l'arrêt du Conseil du 27 février 1765 qui spécifiait qu'en l'absence de plan l'alignement serait donné après un rapport circonstancié de l'état des lieux, établi par l'ingénieur ou l'un des sous-ingénieurs de la généralité. Elle avait d'ailleurs été reprise dans divers textes, notamment un Décret du 27 juillet 1808, et des ordonnances de 1816, 1818 et 1819, et de nombreuses décisions du Conseil d'Etat et de la Cour de Cassation l'avaient admise.

Un revirement s'opéra en 1862, le Conseil d'Etat ayant alors décidé qu'en l'absence de plan d'alignement il n'était pas possible de reconnaître à l'Administration d'autre pouvoir que celui de veiller à la conservation des voies publiques (1). Cette nouvelle solution appli-

(1) Cons. d'Et., 5 avril 1862. Lebrun.

quée à la voirie urbaine fut ensuite étendue à la grande voirie (1) et enfin à la voirie vicinale (2) : elle n'a plus varié depuis. Elle fut d'ailleurs admise également par la Cour de Cassation (3).

Dès lors, en l'absence d'une délimitation résultant d'un plan homologué, l'alignement individuel ne peut être donné que suivant la limite actuelle de la voie publique (4), sans jamais prescrire un élargissement de cette voie aux dépens des propriétés riveraines.

Cette solution n'annihile nullement, comme on pourrait tout d'abord le croire, le pouvoir ordinaire de l'administration : celui-ci, en effet, est essentiellement déclaratif et non attributif. L'administration doit toujours se borner à une constatation, constatation faite, selon les cas, d'après un plan ou selon l'état actuel des lieux.

D'autre part, si l'on prétend que l'Administration peut redresser ou élargir les voies publiques directement par la délivrance d'un alignement individuel au pétitionnaire désireux de construire, il faut logiquement lui permettre de poursuivre ce but indirectement en l'autorisant à interdire des travaux qui seraient susceptibles de prolonger la durée d'un édifice auquel il lui plairait d'appliquer la servitude de reculement. Or, une solution permettant un tel arbitraire est inadmissible.

Il semble toutefois, qu'en modifiant sa jurisprudence, le Conseil d'Etat ait surtout eu pour but de mettre un terme à la pratique qui consistait, pour l'Administration, à se désintéresser sciemment des formalités d'instruction et d'approbation d'un plan, sûre qu'elle était de pouvoir malgré tout réaliser celui-ci. En mettant un terme à cette regrettable pratique, le Conseil d'Etat pouvait espérer hâter l'établissement des plans, dont souvent encore à l'heure actuelle on doit déplorer la rareté.

La solution admise nous paraît absolument justifiée : en effet d'une part elle reconnaît à l'Administration le pouvoir de sauvegarder l'intégrité du sol des voies publiques, et d'autre part elle exonère les riverains des servitudes d'avancement ou de reculement dans le cas où leurs intérêts n'auraient pas été sauvegardés par la procédure régulière.

(1) Cons. d'Et., 10 février 1865. Sommartin.

(2) Cons. d'Et., 31 mars 1865. Poncelet.

(3) Cass. Crim., 11 décembre 1869. Michaut, D. P. 1870, 1, 41.

(4) Cons. d'Et., 18 février 1931. Pinot, Leb., p. 196; 13 mars 1935. Durliat, Leb., p. 328; 3 juillet 1935, Dalloz, Leb., p. 766.

Mais il peut être nécessaire, dans certains cas, de procéder, en l'absence d'un plan d'alignement, à la reconnaissance des limites d'une voie publique : cette opération, qui porte le nom d'abornement, ne peut être effectuée que par l'Administration. En effet, les règles prévues par l'article 646 du Code Civil relatif au bornage ne peuvent s'appliquer au domaine public (1) ; l'abornement peut être effectué tant en l'absence qu'en présence des propriétaires riverains. Mais, qu'il y ait ou non été procédé, l'administration ne peut que délivrer un alignement conforme aux limites de fait de la voie (2).

(1) Trib. Conf., 22 avril 1882. Hédouin, Leb., p. 380.

(2) Cons. d'Et., 4 août 1913. L'Habitation moderne, Leb., p. 975.

CHAPITRE II

POUVOIRS RECONNUS A L'ADMINISTRATION EN AIDE A LA SERVITUDE D'ALIGNEMENT

§ 1. — *Procédure d'expropriation*

Nous avons déjà indiqué que les effets du plan général d'alignement sont comparables à ceux de l'arrêté de cessibilité qui, en matière d'expropriation, indique les immeubles et parcelles de terrain dont l'acquisition par l'Administration est nécessaire, le transfert de propriété — qui résulte d'ordinaire de l'ordonnance d'expropriation — n'étant effectué qu'ultérieurement par la délivrance de l'arrêté individuel d'alignement, et à la condition qu'il s'agisse ou d'un terrain non bâti, ou d'un terrain mis à nu par application de la servitude de reculement.

En dehors de ces cas, l'Administration, si elle veut réaliser immédiatement l'alignement homologué, ne peut que recourir, à défaut d'acquisition amiable, à l'expropriation dans les formes prévues par le décret du 8 août 1935. Toute la procédure d'expropriation doit avoir lieu, excepté s'il s'agit d'une route nationale. En ce cas, en effet, nous avons vu qu'il a été procédé, lors de l'instruction du plan, à l'enquête du titre II du décret du 8 août 1935. En conséquence, l'approbation du plan vaut déclaration d'utilité publique.

Il en serait de même, par application de l'article 53 de la loi du 16 septembre 1807 si, un propriétaire refusant d'acquérir le terrain délaissé entre son bien et le nouvel alignement de la voie publique, l'Administration décidait de le déposséder de l'ensemble de sa propriété (1).

(1) D'autre part, le chapitre 2 du titre VIII du décret du 8 août 1935 met au point l'ancienne procédure de récupération des plus-values. Déjà, dans tous

Par comparaison avec cette procédure, on dit qu'il y a expropriation indirecte lorsqu'un arrêté individuel réalise l'incorporation à la voie publique du sol compris dans les alignements. Il y a bien, en effet, comme dans l'expropriation, dépossession et incorporation au domaine public ; mais des différences sensibles séparent les effets de l'expropriation réalisée indirectement par voie d'alignement, et ceux d'une expropriation ordinaire.

Ces différences sont, ou concomitantes, ou postérieures à la fixation de l'indemnité, opération pour laquelle est compétente la commission arbitrale d'évaluation instituée par le décret susvisé du 8 août 1935 (1). La réunion est provoquée par l'Administration après que, sur production de l'arrêté d'alignement, le président du Tribunal civil de première instance a donné acte de la cession et renvoyé les parties devant la commission. Si, dans les six mois de l'arrêté d'alignement, l'Administration ne poursuivait pas la fixation de l'indemnité, le propriétaire pourrait exiger, par application de l'article 48 du décret du 8 août 1935, qu'il soit procédé à cette fixation.

A la différence de ce qui se passe en matière d'expropriation ordinaire, la décision de la commission ne peut allouer d'indemnité que pour la valeur du terrain délaissé ; elle ne pourrait donc statuer « pour toutes dépréciations et pour toutes choses ». Elle est allouée au seul propriétaire, les locataires ou ayants-droit secondaires ayant uniquement la ressource de se retourner contre leur auteur, en réduction de prix ou en résiliation. D'autre part, cette indemnité peut n'être

les cas, la commission arbitrale doit déduire du montant de l'indemnité — en statuant par une disposition distincte — le montant de la plus-value que le restant de la propriété va acquérir en raison des travaux. Mais, même pour les propriétés étrangères à la procédure elle-même, l'article 68 du décret prévoit la possibilité d'expropriation lorsque les immeubles devront acquérir, du fait de l'exécution des travaux une plus-value supérieure à 15 p. 100. La procédure comprend une expertise et un décret en Conseil d'Etat qui désigne les immeubles atteints. S'il n'y a pas accord entre le propriétaire et l'administration, la commission arbitrale fixe d'une part le montant de la plus-value et, d'autre part, le montant de l'indemnité due pour l'expropriation de l'immeuble. Le propriétaire peut opter entre le paiement de la plus-value et l'expropriation ; dans le premier cas, des délais sont d'ailleurs prévus pour le paiement.

(1) Cette Commission comprend outre un magistrat-président et le directeur départemental des Domaines (ou son délégué), un notaire, un fonctionnaire et un représentant de la propriété privée. Pour les chemins vicinaux et ruraux, la Commission ne comprend plus que trois membres, un magistrat président, le directeur départemental des Domaines ou son délégué et un représentant de la propriété privée. (Décret du 30 octobre 1935).

pas « préalable » à la prise de possession des terrains retranchés. Mais, en revanche, alors que d'ordinaire l'immeuble exproprié passe entre les mains de l'Administration libéré de tous droits réels, l'arrêté d'alignement réserve expressément les droits des tiers (1). Bien plus, le propriétaire conservant jusqu'à la fixation de l'indemnité la propriété de son terrain peut valablement le grever d'hypothèque (Code Civil, art. 1583).

Signalons enfin qu'aux termes de l'article 43 du décret du 8 août 1935 le propriétaire peut dans certaines conditions, lorsque l'expropriation ne porte que sur une portion de l'immeuble atteint, exiger que l'Administration lui en achète le surplus. S'il s'agit d'un bâtiment l'emprise totale peut être requise quelle que soit la portion atteinte ; s'il s'agit d'un terrain l'emprise totale ne peut être exigée que si la propriété est réduite au quart de la surface totale, si toutefois le propriétaire ne possède aucun terrain immédiat contigu, et si la parcelle ainsi réduite est inférieure à dix ares. Si la propriété comprend à la fois des terrains et des bâtiments, il faut envisager les uns et les autres séparément. Mais l'emprise totale d'un bâtiment entraîne de plein droit l'emprise de tout le terrain sur lequel ce bâtiment est construit.

Le droit de requérir l'emprise totale est facultatif, et il n'appartient qu'au seul propriétaire. Le délai pour l'exercer est de quinze jours ou d'un mois, selon que l'immeuble morcelé appartient à une personne ayant la libre disposition de ses biens ou qu'il fait partie du patrimoine d'un incapable.

L'opération s'analysera, pour le surplus non exproprié, en une vente volontaire ; il y aura lieu dès lors de remplir pour cette portion les formalités de purge des hypothèques dans les formes ordinaires. De plus, les baux en cours d'exécution subsistent entièrement, ainsi que les servitudes et droits réels ; le transfert de propriété ne sera opposable aux tiers qu'à partir de la transcription et les créanciers hypothécaires pourront requérir la mise aux enchères.

(1) Cons. d'Et., 6 décembre 1855. Sauvaget, *Leb.*, p. 716.

§ 2. — *Edifices menaçant ruine*

Le propriétaire d'un immeuble frappé de la servitude de reculement ne peut exécuter, sur la façade de cet immeuble, aucun travail de nature à en prolonger la durée : lorsque cet immeuble devra être livré aux démolisseurs pour cause de vétusté il y a évidemment lieu de craindre le mauvais vouloir du propriétaire, lequel ne peut espérer que la valeur du terrain nu à incorporer à la voie publique (1).

L'existence en bordure de la voie, d'un immeuble vétuste, constituant un danger public, des pouvoirs spéciaux ont été accordés à l'Administration : ces pouvoirs dérivent de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 et de l'article 3 de la loi du 21 juin 1898 ; c'est donc le maire qui les exerce. Toutefois, on a considéré que ces textes n'avaient pas ôté au préfet les droits qui lui étaient reconnus par la législation ancienne (2), mais en appliquant la nouvelle procédure (3). En conséquence la situation est la suivante. En ce qui concerne les voies urbaines proprement dites, et les prolongements de chemins vicinaux ordinaires, le droit du maire est exclusif, sauf toutefois la possibilité pour le préfet de se substituer à lui après mise en demeure (loi du 5 avril 1884, art. 99). Sur les prolongements de routes nationales, départementales, de chemins vicinaux de grande communication ou d'intérêt commun, compétence est reconnue au préfet (4), solution qui n'exclut d'ailleurs pas le droit du maire en cas d'urgence.

Aux termes de l'article 3 de la loi du 21 juin 1898, les pouvoirs de l'Administration en cas de péril peuvent s'appliquer aux édifices, bâtiments ou murs, quelconques, à la seule condition qu'ils longent la voie publique. Ceci demande à être précisé. En effet, quoique la loi ne vise expressément que les immeubles en saillie sur les aligne-

(1) La loi du 21 juin 1898 s'applique non seulement aux immeubles soumis à la servitude de reculement, mais à tous les autres édifices longeant une voie publique, qu'ils soient ou non soumis à une quelconque servitude de voirie. Mais nous n'examinerons cette loi que dans la mesure où elle coopère à la réalisation d'alignements homologués.

(2) Cons. d'Et., 2 décembre 1910. Gaillot, Leb., p. 861.

(3) Barthélemy. Droit Administratif, p. 543.

(4) Cons. d'Et., 14 juin 1901. Quinaud, Leb., p. 534

ments ou situés à la limite de la voie publique, une jurisprudence constante l'applique également à tous les immeubles situés à proximité de la voie, pourvu que le risque d'effondrement compromette la sécurité publique (1). Cette constatation est évidemment de pur fait : elle peut être à l'origine d'un excès de pouvoir qui permettrait de déférer la décision administrative dont elle est le support au Conseil d'Etat.

Les pouvoirs de l'Administration à l'égard des bâtiments en état de péril sont les mêmes quelle que soit la nature de la voie publique intéressée (2) : ils consistent essentiellement dans le droit d'imposer la réparation ou la démolition. La première hypothèse est à rejeter quand il s'agit d'un bâtiment soumis à la servitude de reculement.

La procédure est la suivante :

a) Le maire ou le préfet met le propriétaire en demeure de prendre les mesures nécessaires dans un délai déterminé ou, s'il conteste le péril, de choisir un expert pour examen contradictoire au jour fixé par l'arrêté de mise en demeure ;

b) Il est procédé à la visite contradictoirement ou, en cas de défaut du propriétaire, par le seul expert de l'Administration ;

c) Les résultats sont transmis au conseil de préfecture ; en cas de désaccord entre les deux experts, le conseil de préfecture en choisit un troisième dans les huit jours ; en cas d'accord, il peut faire procéder aux vérifications qu'il juge utiles ;

d) Enfin après avoir entendu ou non les parties dûment convoquées le conseil de préfecture fixe un délai pour l'exécution des mesures prescrites. Il peut autoriser le maire à les prendre aux frais du propriétaire si ce dernier n'obtempère pas.

La décision administrative est, conformément aux principes généraux du droit administratif, susceptible de recours hiérarchique et de recours pour excès de pouvoir ; l'arrêté du conseil de préfecture n'est susceptible que d'appel au Conseil d'Etat (loi du 21 juin 1898, art. 4). L'article 3 de la loi ne visant que le propriétaire, les locataires — qui auraient pu toutefois intervenir à l'instance — n'ont

(1) Cons. d'Et., 5 août 1901. Gaillard, *Leb.*, p. 755.

(2) La loi du 21 juin 1898 ne s'applique pas aux voies privées.

pas qualité pour former tierce opposition contre l'arrêté du conseil de préfecture (1).

En cas de péril imminent, la procédure est beaucoup plus rapide : un expert visite les lieux dans les vingt-quatre heures et les mesures nécessaires sont ordonnées provisoirement pour garantir la sécurité. Il est ensuite procédé comme précédemment.

(1) Cons. d'Et., 5 juillet 1935, *Bidart, Leb.*, p. 777.

CHAPITRE III

POUVOIRS RECONNUS A L'ADMINISTRATION EN COMPLEMENT A LA SERVITUDE D'ALIGNEMENT

§ 1. — *Nivellement*

L'établissement de plans de nivellement présente, surtout dans les agglomérations importantes, une incontestable utilité : aux riverains ces plans évitent l'inconvénient de constructions établies en contre-bas ou en contre-haut, à l'Administration ils facilitent la mise en état de viabilité des chaussées. Ils complètent ainsi les plans d'alignement dont l'objet est seulement la fixation des limites.

Les plans de nivellement sont obligatoires au même titre que les plans d'alignement (loi du 5 avril 1884, art. 136). Leur confection et leur approbation sont soumises aux mêmes formalités que les plans d'alignement : elles peuvent d'ailleurs être accomplies en même temps pour les deux plans. Pour assurer la réalisation du plan, le nivellement est sollicité et délivré dans les mêmes conditions que l'alignement. Mais on a contesté l'obligation, pour les particuliers, de demander le nivellement au même titre que l'alignement.

Nous ne pensons pas que la discussion présente un réel intérêt. D'une part, en effet, le nivellement constitue moins une servitude nouvelle qu'une précaution supplémentaire, accessoire de l'alignement ; d'autre part, bien avant la loi du 5 avril 1884, des textes avaient prévu l'obligation dont il s'agit, tel l'arrêt du Conseil du Roi du 22 mai 1725 aux termes duquel « les propriétaires seront tenus, avant de faire poser les seuils des portes, de se retirer par devers les officiers commis pour régler les pentes du pavé des rues, lesquels leur marqueront le niveau des pentes qu'ils doivent observer ». Ce texte ne visait, à l'origine, que les rues de Paris : il a été maintenu en

même temps qu'étendu à toute la France par la loi des 19-22 juillet 1791, ainsi que nous l'avons déjà indiqué.

§ 2. — *Saillies*

On peut considérer qu'en lui-même l'alignement détermine un plan vertical (1), plan en deçà duquel les façades des constructions doivent se maintenir. Deux solutions extrêmes sont possibles : ou imposer le respect absolu du plan vertical susdit, ce qui entraînerait une uniformité des constructions désagréables, ou ne pas imposer la prohibition, au risque de voir se reproduire les abus de l'ancien temps. Une solution intermédiaire a prévalu : les dérogations sont autorisées dans certains cas et sous certaines conditions.

Il convient tout d'abord de préciser qu'il s'agit, en règle générale, d'une occupation, d'un empiètement, au regard du domaine public : cet empiètement peut affecter le sol, l'espace libre situé au-dessus du sol ou le sous-sol.

S'il affecte le sol, il s'agit d'une occupation temporaire (2) qui, sans être absolument contraire à la destination de la voie publique, en constitue cependant un usage exceptionnel. Tel est le cas des étalages, chaises, tables ou arbustes devant les cafés et restaurants, les kiosques publicitaires et les kiosques à journaux, les distributeurs automatiques d'essence et les chalets de nécessité.

C'est, aux termes de l'article 98 de la loi du 5 avril 1884, au maire qu'il appartient de donner les autorisations nécessaires. Mais ce droit n'est pas absolu ; il est subordonné au paiement d'une redevance (ce qui marque le caractère précaire de l'autorisation) et à l'observation des réserves imposées par l'article 7 de la loi du 11 frimaire An VII.

C'est à l'occupation de l'espace situé au-dessus du sol de la voie qu'on réserve ordinairement le nom de saillie, entendant par là les ouvrages ou objets qui débordent l'alignement en surplombant la voie

(1) Nous prenons ici le mot plan dans le sens mathématique, c'est-à-dire surface plane.

(2) Nous n'envisageons que le cas d'occupation et non d'un simple stationnement ou d'un dépôt ; il ne s'agirait plus réellement, à notre sens, d'une dérogation à la législation de l'alignement.

publique. La nécessité d'une autorisation pour les établir résulte de l'article 4 de l'édit de décembre 1607 qui défend d' « établir aucunes saillies, aduances et pans de bois aux batimens neufs et mesme à ceux où il y en a à présent ». La prohibition est rappelée pour toutes saillies par l'arrêt du Conseil du Roi du 27 février 1765. Ces prescriptions sont encore en vigueur (1).

En ce qui concerne les conditions qui peuvent être imposées, il existe d'ordinaire un règlement général établi conformément aux articles 91, 94 et 97 de la loi du 5 avril 1884, soumis à la ratification du conseil municipal et à l'approbation du préfet : pour la ville de Paris, la question est réglée par le décret du 13 août 1902.

L'autorisation est donnée par le maire pour les voies urbaines ; toutefois en l'absence du règlement général susdit, la fixation de la redevance incombe au conseil municipal. Pour les prolongements de routes nationales ou de chemins vicinaux, c'est le préfet qui délivre l'autorisation. Les mêmes fonctionnaires sont compétents pour retirer l'autorisation et ordonner la destruction des saillies en cas de contravention.

Les contraventions sont considérées comme contraventions de voirie ; les recours sont comme d'ordinaire le recours au préfet et au ministre, et le recours pour excès de pouvoir.

L'occupation profonde du sol, et l'occupation du sous-sol peut être constituée par des perrons, escaliers, voies ferrées, tranchées, canalisations, tunnels, etc... L'installation de perrons, escaliers, tranchées ou canalisations est subordonnée à la délivrance d'une simple permission de voirie ; des procédures spéciales et différentes sont prévues dans les autres cas.

(1) Cass. Crim., 8 novembre 1935. Sainsard, D. H. 1936, 40.

APPENDICE

L'étude qui vient d'être faite laisserait en suspens quelques difficultés si nous ne signalions que certains textes spéciaux donnent au maire des pouvoirs qui, bien que ne dérivant nullement de l'alignement, imposent des solutions différentes de celles qu'on serait tenté de déduire de la législation de l'alignement.

C'est ainsi que, quelle que soit la situation d'une propriété par rapport à un plan d'alignement, ou s'il n'existe pas de plan, toute construction doit être interdite à moins de cent mètres d'un cimetière (décret du 7 mars 1808) (1).

D'autre part, le maire peut imposer aux riverains des voies publiques certaines obligations dans la limite des pouvoirs que lui attribuent les articles 97 et 98 de la loi du 5 avril 1884. C'est ainsi qu'intervient la plupart du temps un arrêté réglementant la hauteur des constructions.

Quel que soit l'alignement, un riverain peut encore se trouver dans l'obligation de ne construire qu'à une certaine distance de l'axe de la voie publique (2) si cette condition a été prévue par le règlement sanitaire intervenu en application de la loi du 15 février 1902, modifiée par le décret du 30 octobre 1935. Le règlement sanitaire peut imposer d'autre part les conditions reconnues nécessaires à l'hygiène et à la salubrité publique.

Enfin, des conditions relatives à l'emplacement des constructions peuvent avoir une origine contractuelle, et le riverain qui y aurait souscrit d'une façon ou d'une autre serait évidemment mal fondé à

(1) La loi du 29 juillet 1937 modifiant le décret du 23 prairial an XII est muette en ce qui concerne le décret de 1908; elle est donc inapplicable dans l'espèce.

(2) Cass. Crim., 7 août 1914, Le Perreux, Bull. Crim. n° 362, p. 668. La question est toutefois controversée. Voir sur ce point les arrêts du Conseil d'Etat du 3 juin 1927 (D. H. 1927, 435) et du 6 janvier 1933 (D. H. 1933, 3, 26).

prétendre s'en affranchir. Tel est le cas où une commune aurait aliéné à un particulier un terrain en spécifiant que telle ou telle partie serait frappée d'une servitude *non ædificandi*.

D'autre part, des conditions relatives à la conservation des perspectives monumentales et des sites peuvent être imposées par application de l'article 4 du décret du 26 mars 1852 modifié par les lois des 13 juillet 1911, 10 avril 1912 et 31 décembre 1917, dans les villes où cette législation a été déclarée applicable.

TROISIEME PARTIE

ASPECTS NOUVEAUX DÉRIVANT D'INSTITUTIONS RÉCENTES

PRÉLIMINAIRES

Tant bien que mal, en dépit des critiques, malgré ses insuffisances et ses incohérences, la législation de l'alignement avait atteint la cap du xx^e siècle.

Grâce au temps, les distinctions du Conseil d'Etat — qu'un rapport officiel devait un jour qualifier de « regrettables errements » (1) — exonérant de la servitude de reculement les bâtiments rescindables dans des proportions telles qu'étaient impossible leur reconstruction ou leur aménagement sur le même emplacement et même ceux qui, bien que faiblement frappés, étaient compris dans une opération comportant un redressement de la voie ou un déplacement de son axe, n'avaient pu faire complètement obstacle à ce que les étroites ruelles d'antan fissent place à de spacieux boulevards. Mais que de spectacles édifiants étaient réservés à ceux qu'un esprit aventureux ou simplement le hasard poussaient dans les directions transversales !

Non seulement, dans la quasi totalité des villes de France et même à Paris on rencontrait toujours de véritables boyaux d'une largeur inférieure à trois mètres, mais des édifices d'un autre siècle,

(1) Voir rapport au Président de la République. Décret du 30 octobre 1935.

survivants que la coûteuse expropriation n'avait pu abattre, formaient de disgracieuses et dangereuses saillies sur les timides alignements nouveaux, encore bien imparfaits cependant.

Comme ces îlots crasseux, soigneusement cachés, échappaient aux regards d'ensemble, ce ne fut pas pour eux qu'on s'émut tout d'abord. Mais la crise du logement dans les centres urbains augmentant au fur et à mesure de la dépopulation des campagnes, le besoin d'air et de lumière, le désir d'échapper aux taudis misérables, à la déchéance et à la grande mortalité, engendrèrent l'exode vers les régions suburbaines. Chaque ouvrier, chaque employé, voulut devenir propriétaire d'une parcelle de terrain pour y bâtir la maison accueillante qui abriterait son foyer.

Les résultats de cette course furent bientôt décevants : au-delà d'une banlieue où ne se dressaient, dans un désordre et une confusion absolus, que des abris provisoires, des baraques ou des roulottes, on trouvait les constructions nouvelles, coquettes et saines, certes, mais édifiées au hasard, en bordure de rues sans but précis ou d'impasses, dont la viabilité n'était, le plus souvent, pas même ébauchée.

Il n'y avait pas, d'autre part, que le côté disgracieux : le morcellement des terrains, opéré beaucoup plus avec l'espoir du gain que le souci de la salubrité, s'était effectué sans souci de plan ou de règlement quelconques, livrant à la construction des espaces qui auraient dû demeurer libres et permettant parfois l'installation d'une usine gênante ou insalubre à portée des maisons d'habitation. Lorsque l'hiver et les ennuis venus, les intéressés — que les compagnies sollicitées refusaient d'alimenter en eau et en électricité en raison des branchements trop coûteux à établir — ne pouvaient plus rentrer chez qu'à travers de véritables fondrières, ils se tournaient vers les pouvoirs publics, d'ailleurs impuissants.

Le problème de l'extension des villes par les constructions isolées ou les lotissements était posé dans toute son acuité. Il fut résolu, dans la mesure que nous allons exposer, par la loi du 14 mars 1919, complétée par celle du 19 juillet 1924 .

Mais cette législation, qui visait l'extension des agglomérations vers les terrains suburbains se révéla insuffisante : elle fut complétée en 1932 par une loi qui organisait un aménagement d'ensemble pour la région parisienne ; la réforme fut reprise, complétée et étendue

à tout le territoire national en 1935, par décrets, en vertu de l'extension temporaire du domaine du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat (1), extension réalisée par la loi du 8 juin 1935. Tous ces décrets ont été ultérieurement ratifiés par le Parlement.

(1) Bien que dénommés ordinairement décrets-lois, ce sont de simples décisions administratives, susceptibles d'être attaquées par la voie du recours pour excès de pouvoirs. Bien entendu, le recours n'est plus recevable quand la ratification du Parlement est intervenue : la décision administrative est alors devenue une loi.

CHAPITRE PREMIER

LES PLANS D'AMÉNAGEMENT, D'EMBELLISSEMENT ET D'EXTENSION (1)

§ 1. — *Obligations prévues par la loi du 14 mars 1919, modifiée par celle du 19 juillet 1924*

Aux termes de l'article premier de la loi, le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension, doit comprendre trois éléments :

a) Un plan, qui fixe la direction, la largeur et le caractère des voies à créer ou à modifier, détermine les emplacements, l'étendue et les dispositions des places, squares, jardins publics, terrains de jeux, parcs, espaces libres divers, et indique les réserves boisées ou non à constituer, ainsi que les emplacements destinés à des monuments, édifices et services publics ;

b) Un programme déterminant les servitudes hygiéniques, archéologiques et esthétiques ainsi que toutes les autres conditions y relatives, et en particulier les espaces libres à réserver, la hauteur des constructions, ainsi que les prévisions concernant la distribution d'eau potable, le réseau d'égouts, l'évacuation et la destination finale des matières usées et, s'il y a lieu, l'assainissement du sol ;

c) Un projet d'arrêté du maire, pris après avis du conseil municipal, et réglant les conditions d'application des mesures prévues au plan et au programme.

L'ensemble constitue donc, en réalité, un programme d'urba-

(1) Nous rappelons que nous procédons à cette étude en nous plaçant tout spécialement au point de vue particulier de l'alignement.

nisme ; les frais d'établissement des projets sont en principe à la charge des communes (1), excepté lorsqu'il s'agit d'une localité totalement ou partiellement détruite par faits de guerre, ou d'une agglomération présentant un caractère pittoresque, artistique ou historique, comme nous le verrons plus loin. Dans ces deux derniers cas, les frais sont à la charge de l'Etat. D'ailleurs dans tous les autres cas, des subventions peuvent être accordées par l'Etat conformément au décret du 2 septembre 1919, et des avances consenties par la Caisse départementale prévue par l'article 8 de la loi du 19 juillet 1924.

§ 2. — *Collectivités soumises à ces obligations*

La législation nouvelle s'applique spécialement aux communes susceptibles d'être comprises dans l'énumération limitative ci-après :

a) Les communes de 10.000 habitants et au-dessus ;

b) Les communes en voie d'accroissement dont la liste est établie par le Conseil général sur la proposition de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et villages (2), et approuvée par le préfet, et celles qui ont sollicité leur assujettissement à la loi par délibération du conseil municipal approuvée par le préfet après avis favorable de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et villages ;

c) Les stations balnéaires, maritimes, hydrominérales, climatiques, sportives ou autres, soumises à la taxe de séjour, dont la population, quelle qu'en soit l'importance, augmente de 50 % ou plus à certaines époques de l'année, et dont la liste est établie par le préfet ;

d) Les agglomérations, quelle qu'en soit l'importance, présentant un caractère pittoresque, artistique et historique, et inscrites sur une liste établie par la commission départementale des sites et monuments naturels (instituée par la loi du 21 avril 1906) et révisée par la commission supérieure d'aménagement (3) ;

(1) Ils sont comptés au nombre des dépenses obligatoires ; ils peuvent faire l'objet d'une inscription d'office dans les conditions prévues aux articles 149 et 152 de la loi du 5 avril 1884.

(2) Organisme créé par l'article 4 de la loi.

(3) Organisme créé par l'article 5 de la loi.

e) Les agglomérations, quel que soit le chiffre de leur population, qui ont été totalement ou partiellement détruites par suite de faits de guerre, d'incendie, de tremblements de terre ou de tout autre cataclysme. C'est un arrêté du préfet, pris après avis de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension, qui décide si l'agglomération remplit les conditions prévues pour être assujettie à la loi.

§ 3. — *Formalités d'instruction*

Le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension est établi par un homme de l'art choisi par le conseil municipal sur la proposition du maire. Il est ensuite soumis à l'avis du bureau municipal d'hygiène, ou s'il n'en existe pas, à l'avis de la commission sanitaire de la circonscription. Il fait ensuite, et successivement l'objet d'un examen du conseil municipal, d'une enquête d'utilité publique selon les formes prévues par le décret du 2 mai 1936, et d'un examen de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

Le conseil municipal est alors appelé à donner son avis définitif sur le projet que le préfet transmet ensuite au ministre de l'Intérieur avec son avis motivé. Vient ensuite un examen par la commission supérieure d'aménagement et d'extension (1) et — sauf renvoi du dossier pour mise au point ou modification — le projet est déclaré d'utilité publique par décret rendu en Conseil d'Etat. Aux termes de l'article 6 du décret du 20 décembre 1935 l'intervention de ce décret est maintenant précédée obligatoirement de l'avis émis par la commission supérieure de défense passive.

Cette procédure est évidemment longue : elle est réduite lorsqu'il s'agit d'une localité totalement ou partiellement détruite. Dans ce cas, en effet, la déclaration d'utilité publique est prononcée par arrêté du préfet, sur avis conforme de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension. Mais il faut que la localité ne soit pas, à un autre titre, soumise à l'obligation d'établir un projet, auquel cas la procédure normale serait appliquée.

(1) Cette consultation n'est pas obligatoire : en pratique, elle a toujours lieu.

A la procédure d'instruction que nous avons décrite s'ajoutent les prescriptions applicables aux villes situées dans le périmètre des enceintes fortifiées ou la zone frontière. Les dispositions spéciales prévues d'ordinaire (loi du 7 avril 1851, décrets des 16 août 1853, 8 septembre 1878 et 12 décembre 1884) s'appliquent alors parallèlement avec les formalités nouvelles. En réalité d'ailleurs, l'instruction mixte doit être effectuée dans la presque totalité des cas, en raison de l'intérêt que présentent les voies de toute catégorie au point de vue défense nationale.

Des dispositions spéciales étaient prévues dans les cas où le projet intéressait plusieurs communes ou dépassait le cadre d'un département. Les articles 8 et 9 de la loi organisaient alors la réunion de conférences intercommunales et interdépartementales, dans les formes prévues par les lois de 1871 et de 1884 ; en outre, des syndicats de communes pouvaient être créés d'office. Mais ces dispositions ont été abrogées par l'article 22 du décret du 25 juillet 1935 relatif aux projets régionaux d'urbanisme, que nous retrouverons plus loin.

§ 4. — *Dispositions spéciales*

Pour éviter aux communes d'engager immédiatement — pour l'établissement du projet — des dépenses hors de proportion avec l'importance réduite d'aménagements prochainement réalisables, la loi du 10 juillet 1924 a prévu la possibilité de n'établir qu'un simple plan directeur pour les parties susceptibles d'être réalisées à brève échéance. L'autorisation est donnée par le préfet, après avis favorable de la commission départementale d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

Enfin, le projet d'aménagement, d'embellissement et d'extension (plan, programme et arrêté) peut être révisé ou modifié sur l'initiative du conseil municipal (1) suivant la procédure fixée pour l'établissement d'un projet primitif. Mais cette révision, sauf dans le cas, que nous retrouverons plus loin, d'un projet régional d'urbanisme, ne peut être imposée par l'autorité supérieure. De même sont entachées d'excès de pouvoir les décisions par lesquelles le ministre de

(1) Cons. d'Et., 18 mai 1934. Jambu, D. H. 1934, 384.

l'Intérieur refuse de soumettre à l'approbation du Président de la République certaines modifications apportées par une commune à son plan d'aménagement, en subordonnant cette approbation à la condition que d'autres modifications, sans aucun lien d'indivisibilité avec celles qui font l'objet de la demande, soient apportées audit plan antérieurement déclaré d'utilité publique, l'exigence d'une telle condition ayant pour conséquence de revenir par voie indirecte sur une approbation déjà donnée (1).

(1) Cons. d'Et., 24 janvier 1936. Suresnes, Leb., p. 109.

CHAPITRE II

LES EFFETS DES PLANS D'AMÉNAGEMENT, D'EMBELLISSEMENT ET D'EXTENSION

§ 1. — *Plan d'aménagement et plan d'alignement*

Les explications déjà données permettent de se rendre compte que l'objet de la loi de 1919-1924 n'est pas seulement de doter les communes soumises à la législation nouvelle d'un projet tendant à la délimitation du domaine public et à la sauvegarde de la circulation ; il s'agit encore d'améliorer l'état actuel de l'agglomération au point de vue de l'hygiène et de l'esthétique, et de prévoir son extension future.

Le plan proprement dit n'est donc qu'un élément du projet. Il s'agit, en réalité, d'un plan-programme, qui n'a pas à fixer avec une absolue précision les emprises sur les propriétés privées, ni les alignements prévus.

Ce plan n'est donc nullement — et il importe de le souligner tout d'abord — inconciliable avec les plans d'alignement de la législation ancienne : bien au contraire, plan d'alignement et plan d'aménagement doivent obligatoirement coexister.

En effet, l'article premier de la loi du 14 mars 1919 spécifie que l'obligation au plan d'aménagement est imposée sans préjudice du plan général prévu par l'article 136 de la loi du 5 avril 1884 ; l'article 10 de la loi du 14 mars 1919 modifié par l'article 6 de la loi du 10 juillet 1924 précise en outre qu'au cas où ce plan général n'aurait pas été dressé, il devrait être établi dans le délai de deux mois, tout au moins au droit des immeubles du demandeur.

Mais surtout, ce qu'il faut bien préciser, c'est que le plan général d'alignement demeure la base sur laquelle va s'appuyer l'administration pour accorder ou refuser les autorisations nouvelles qu'impose la loi de 1919-1924.

Le plan d'aménagement vient donc s'intégrer dans la législation traditionnelle et fera désormais corps avec elle. Il en résulte, d'une part, que la législation ancienne va continuer à s'appliquer aux voies comprises dans les plans d'aménagement dans tout ce qui n'est pas contraire aux dispositions nouvelles; d'autre part, que ces dispositions nouvelles s'appliqueront, dès l'homologation du plan d'aménagement, qu'il existe ou non un plan d'alignement et quelle que soit la nature de la voie publique.

Autrement dit, la loi du 14 mars 1919, complétée et modifiée par celle du 19 juillet 1924, a organisé une possibilité de révision et d'extension de la servitude d'alignement.

A ce point de vue, l'esprit de la loi — qui réalise déjà d'ailleurs la réforme de 1926 en ce qui concerne les infractions — n'est pas douteux : il témoigne une hostilité très nette à l'égard de la jurisprudence du Conseil d'Etat en matière d'alignement. Alors que celle-ci avait fait preuve d'un libéralisme extrême en atténuant peut-être trop les rigueurs de l'alignement dans toute la mesure compatible avec la sauvegarde de l'intérêt général, les prescriptions nouvelles constituent une aggravation de la situation antérieure, celle-ci étant d'ailleurs maintenue dans toutes les hypothèses non examinées par la réforme.

§ 2. — *Effets généraux du plan d'aménagement*

Aux termes de l'article 10 de la loi de 1919 complété par l'article 6 de la loi de 1924, à dater de la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique (1), les propriétaires et locataires des immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan approuvé, sont tenus, avant d'édifier de nouvelles constructions ou d'effectuer des travaux confortatifs, de demander la permission de construire à l'autorité administrative compétente et ils devront se conformer aux alignements fixés par application dudit plan.

L'obligation prévue est double : obtenir la permission de construire et se conformer aux alignements homologués. Elle s'impose

(1) Cons. d'Et., 30 juillet 1927. *Marche, Leb.*, p. 873; 2 mars 1928. *Société Hôtelière d'Aix-les-Bains, Leb.*, p. 293; 22 février 1929. *Deschisseaux, Leb.*, p. 221.

non seulement aux propriétaires mais encore aux locataires. D'autre part, la loi de 1919 ne visait que les terrains situés en bordure des voies et places : l'obligation nouvelle résultant de la loi de 1924 s'applique aux immeubles atteints par l'exécution totale ou partielle du plan. Il n'y a donc pas lieu de distinguer entre les voies existantes et celles qui sont simplement projetées. Enfin, l'obligation atteint tous les immeubles, bâtis ou non, compris dans les emplacements réservés pour des monuments, édifices publics, espaces libres, terrains de sport, etc...

Mais le plan d'aménagement, pas plus que le plan d'alignement, ne saurait permettre à l'administration de recourir directement à l'expropriation sans nouvelle déclaration d'utilité publique (1), laquelle peut d'ailleurs être poursuivie, nonobstant le plan d'aménagement, dans les formes ordinaires (2). D'autre part, le droit de disposition du propriétaire sur le terrain affecté reste entier : il peut vendre ce terrain, l'hypothéquer ou le louer. Le plan détermine simplement les emplacements frappés de la servitude passive de ne pas bâtir, le transfert de propriété n'étant ultérieurement effectué que par la délivrance d'un arrêté individuel d'alignement.

§ 3. — *Permission de construire*

Les localités soumises aux obligations résultant de la loi de 1919-1924 sont *ipso facto* soumises à celles de la loi du 15 février 1902; il faut néanmoins se garder de confondre la permission de construire nouvellement instituée avec le permis de bâtir de la loi de 1902. Celui-ci tend à assurer le contrôle des conditions exigées par le règlement sanitaire; la permission de construire répond plutôt au but poursuivi par l'alignement individuel, c'est-à-dire empêcher l'empiètement hors des limites assignées au domaine public. Elle doit d'ailleurs, comme l'alignement, être sollicitée même si le plan d'aménagement n'a pas encore été déclaré d'utilité publique (3).

(1) Cass. Civ., 15 février 1932. Ghesquière, Omez Cardon, D. P. 1932, 1, 62.

(2) Cons. d'Et., 19 février 1932, Mines d'Aniche, Leb., p. 217; 8 mai 1934. Chamalière, Leb., p. 535.

(3) Cons. d'Et., 27 janvier 1933. Résal, D. H. 1933, 197.

Ce qu'il faut conclure, à notre sens, de cette assimilation, c'est — la loi étant muette sur ce point — que la permission de construire doit être soumises aux mêmes règles que l'alignement. Cette solution est d'autant plus rationnelle que le pétitionnaire doit, compte non tenu de la permission, solliciter la délivrance de l'alignement.

Il y a lieu, en conséquence, de se reporter aux développements qui traitent de l'alignement individuel (1). Nous ferons toutefois remarquer que, lorsqu'un riverain sollicite la permission de construire alors que le plan d'alignement n'a pas encore été dressé, un délai de deux mois est imparti à l'administration pour le faire établir; c'est, selon nous, un délai qui s'ajoute au délai de deux mois fixé normalement pour la réponse de l'administration. (Loi du 13 avril 1900, art. 24.)

De plus, en cas de retard apporté soit par le maire, soit par le conseil municipal (qui par exemple ne réaliserait pas l'acquisition immédiatement dans le cas où elle est prévue par la loi) l'intéressé peut se pourvoir aux fins d'indemnité devant le Conseil de Préfecture (il s'agit en effet de dommage causé à l'occasion de travail public) et devant le Conseil d'Etat en appel (2). Une nouvelle demande d'indemnité pourra être introduite si le retard est encore prolongé, mais si ledit retard est imputable à l'inaction du maire, il ne semble pas que le préfet puisse se substituer à lui pour passer l'acte qu'aurait par exemple décidé le conseil municipal (3).

§ 4. — *L'alignement fixé par le plan d'aménagement*

La seconde obligation qui résulte de l'article 10 de la loi, c'est de se conformer aux alignements fixés par application du plan. En conséquence, quelle que soit l'emprise réalisée, les travaux confortatifs sont interdits, et le propriétaire ne pourra réclamer d'indemnité que pour la valeur du terrain nu incorporé à la voie publique : cette obligation s'applique même aux immeubles compris dans les alignements d'une voie simplement projetée.

Il n'y a plus, dès lors, en présence d'un plan d'aménagement, à examiner l'importance de l'emprise ou le bouleversement intérieur

(1) Voir supra, Deuxième partie, section II, chapitre 1 et suivants.

(2) Cons. d'Et., 5 juillet 1935. Perpignan, D. P. 1936, 3, 41..

(3) Voir note de M. Monsarrat, sous arrêt précité.

apporté à l'immeuble. Une seule chose peut mettre fin aux effets de la servitude de reculement : la constatation que l'alignement ne permettra plus l'édification d'une construction salubre, cas que nous examinerons plus loin.

Cette règle, formulée en termes nets et précis, qui ne prêtent à aucune équivoque, est la réforme la plus importante réalisée par la loi, tout au moins en ce qui concerne l'alignement. C'est, en outre, la condamnation formelle de la jurisprudence maintenue avec tant de fermeté par le Conseil d'Etat.

Il était donc permis de se demander si la promulgation de la loi n'entraînerait pas un revirement de jurisprudence. Il n'en a rien été : le Conseil d'Etat s'en est tenu à son point de vue antérieur, chaque fois qu'il a été appelé à connaître des effets d'un plan d'alignement. Mais quand elle s'est trouvée en présence d'un plan d'aménagement homologué selon les formes nouvelles, la Cour Suprême s'est inclinée de fort bonne grâce, en considérant qu'il résulte de l'ensemble des dispositions contenues dans les divers alinéas de l'article 10 de la loi du 14 mars 1919 modifié par l'article 6 de la loi du 10 juillet 1924 et des travaux préparatoires qui les ont précédées que le législateur a voulu, par des prescriptions spéciales, qui s'appliquent à toutes les opérations de reconstruction, d'aménagement, d'embellissement et d'extension dans les villes soumises au régime de la loi précitée, obliger les propriétaires d'immeubles atteints par l'exécution du plan déclaré d'utilité publique, à demander l'autorisation de construire à l'autorité compétente et à se conformer aux alignements fixés en exécution dudit plan, même si l'opération de voirie a pour effet de réaliser un élargissement notable de la voie publique, et une emprise de la propriété privée d'une certaine importance (1).

Remarquons que le Conseil d'Etat s'appuie sur les travaux préparatoires et vise l'article 10 dérogatoire au droit commun : il n'en reste pas moins que l'alignement fixé par application d'un plan d'aménagement produit ses effets que les terrains soient bâtis ou non, et quelle que soit l'importance de l'emprise.

Quand la cession du terrain attribué au domaine public a été réalisée, comme en matière d'alignement, le propriétaire peut, en

(1) Cons. d'Et., 10 juillet 1925. Mestre, *Leb.*, p. 665; 27 juillet 1927. Lallain-Chomel, *Leb.*, p. 82; 23 février 1934. Perpignan, *D. P.* 1935, 3, 14; 21 juillet 1937. Benoit-Suin. Pourvoi n° 38.524.

principe. bâtir sur le surplus du terrain, en se conformant aux lois et règlements en vigueur. Ce principe comporte toutefois deux exceptions. La première vise le cas où l'aménagement prévu au plan interdit toute construction sur la partie restante, c'est-à-dire lorsque ce surplus du terrain est réservé pour l'installation d'un service public, d'un monument, d'un espace libre ou d'un terrain de sport. La permission de construire est alors refusée, et si le propriétaire le requiert, la commune doit acquérir immédiatement (1) l'immeuble en totalité, à l'amiable ou par voie d'expropriation. Dans l'hypothèse où il lui serait impossible de réaliser cette acquisition, la permission de construire sollicitée devra — si rien ne s'y oppose — être accordée soit en appliquant l'ancien alignement, si l'immeuble est situé en bordure d'une voie existante, soit sans aucun alignement si la voie était simplement projetée. Ceci, d'ailleurs, n'entraînera pas obligatoirement la modification du plan d'aménagement.

La deuxième exception prévue par le texte vise le cas où la partie restante est impropre à recevoir une construction salubre. Par application de la loi de 1902, la permission de construire sera refusée tant que durera l'insalubrité et, évidemment, sans que la commune soit tenue d'acquérir la parcelle ou de verser une indemnité au propriétaire.

Le plan d'aménagement étant soumis aux mêmes règles que le plan d'alignement, chaque fois qu'il n'y a aucune dérogation prévue, l'autorisation est nécessaire pour toutes espèces de travaux; précisons qu'en sus des cas où cette autorisation peut être refusée par application de la servitude d'alignement, de nombreux cas peuvent être prévus par le programme annexé au projet d'aménagement : servitudes esthétiques, artistiques, hygiéniques, historiques, ou autres. Il en est ainsi en particulier pour l'affichage, qui peut être prohibé ou réglementé (2).

Enfin, le plan d'aménagement, n'ayant d'effet qu'à dater de l'acte portant déclaration d'utilité publique, un maire ne peut sans excès de pouvoir refuser l'alignement ou le délivrer conforme au plan en cours d'instruction; mais il peut, sans refuser l'alignement, signaler au pétitionnaire les conséquences pouvant résulter pour lui du fait que la construction projetée serait atteinte par le plan (3).

(1) Cons. d'Et., 5 janvier 1934. Ville de Honillos, D. P. 1934, 3, 65.

(2) Cass. Crim., 22 octobre 1936. Cristini, D. P. 1937, 1, 43.

(3) Cons. d'Et., 24 juillet 1931. Parent, Leb., p. 861; 23 février 1934. Perpignan, D. P. 1935, 3, 14.

§ 5. — *Construction à édifier dans l'agglomération, mais en bordure d'une voie non ouverte.*

Aux termes du paragraphe 2 de l'article 10, lorsqu'il s'agit d'une construction à édifier en bordure des voies ou places non encore ouvertes ou simplement projetées dans le plan approuvé, la demande sera soumise au conseil municipal qui décidera si la commune est en mesure d'effectuer dans le délai de quinze ans les travaux prévus ou la partie de ces travaux nécessaire pour que le tronçon de voie amorcé au droit de la construction à édifier soit relié au réseau des voies publiques environnantes. Dans l'affirmative le conseil municipal votera obligatoirement les ressources qu'il entend affecter à ces travaux, et le constructeur devra se conformer aux alignements approuvés.

Autrement dit, cette hypothèse donne naissance à un véritable contrat entre la commune et le propriétaire intéressé. Le conseil municipal ayant décidé d'effectuer les travaux dans un délai qui n'excèdera pas quinze ans et voté les ressources nécessaires pour faire face à la dépense approximativement prévue, l'alignement s'impose au pétitionnaire. Le point de départ du délai de quinze ans impartie à la commune pour l'exécution des travaux est le jour de la demande de la permission de construire : ce n'est donc pas un délai uniforme qui est fixé pour toutes les voies et pour tous les propriétaires. Le point de départ du délai peut être différent dans chaque cas particulier.

Ajoutons que si la permission de construire peut être régulièrement délivrée, elle n'en est pas moins soumise à la péremption annale qui constitue le droit commun en matière d'alignement. Faute par le propriétaire d'avoir commencé ses travaux dans le délai d'un an, l'administration sera dégagée de toute obligation envers lui.

Mais, si le conseil municipal décide que la commune ne peut envisager l'exécution des travaux dans le délai de quinze ans, l'alinéa 3 de l'article 10 prévoit que le Conseil général sera appelé à décider s'il y a lieu pour le département d'effectuer les travaux dans le même délai et de voter les crédits nécessaires. Cette disposition ne nécessite pas d'explication complémentaire, la réalisation des projets d'aménagement et d'extension présentant parfois un réel intérêt

au point de vue départemental : il faut bien avouer cependant que cette disposition a surtout procédé du désir du législateur de recourir à tous les moyens possibles pour empêcher que la réalisation du plan soit abandonnée.

En ce qui concerne le délai, la loi prévoit que le conseil municipal doit délibérer au cours de la première session ordinaire qui suit le dépôt de la demande, et le Conseil général au cours de la première session ordinaire qui suit la décision du conseil municipal. Le mot « ordinaire » employé dans les deux cas ne semble pas, d'ailleurs, devoir être pris à la lettre. Pour éviter les retards, il est vraisemblable que la loi envisage la première session à venir, ordinaire ou extraordinaire. D'ailleurs, en ce qui concerne le conseil municipal, le décret du 5 novembre 1926 a en fait supprimé toute distinction entre les sessions ordinaires et extraordinaires. Quoi qu'il en soit, d'une part, le Conseil peut valablement examiner la demande au cours d'une session extraordinaire et, d'autre part, le maire ne peut refuser de porter la demande à l'ordre du jour d'une session extraordinaire (1).

Une dernière ressource est prévue si le Conseil général se refuse également à décider l'exécution des travaux : la commune — ou à son défaut le département — pourra en votant les ressources nécessaires, décider l'acquisition de l'immeuble, soit à l'amiable, soit par voie d'expropriation. (Articles 10 § 4.) Cette acquisition coûtera généralement moins cher en effet que l'exécution des travaux, et facilitera ultérieurement la réalisation du projet.

Si l'acquisition immédiate n'est pas décidée, la permission de construire doit être délivrée sans tenir compte de l'alignement fixé par le plan : un refus constituerait alors un excès de pouvoir.

§ 6. — *Construction à édifier en dehors de l'agglomération sur un terrain nu atteint par le plan.*

Les dispositions législatives rencontrées jusqu'ici sont simples et relativement précises; il n'en est pas de même du paragraphe 6 de l'article 10 qu'on s'accorde ordinairement à trouver incohérent et inintelligible, et qui est, à coup sûr, très mal rédigé.

(1) Cons. d'Et., 23 juin 1933. Delachanal, D. P. 1934, 3, 33.

L'hypothèse envisage une construction projetée en dehors de la ville sur un terrain nu et atteint par le plan d'extension, ledit terrain n'ayant aucun accès direct à une voie publique comprise dans le réseau des voies urbaines et la parcelle destinée à recevoir la construction étant comprise dans les alignements. Dans ce cas, comme il s'agit de terrains plus ou moins éloignés de l'agglomération et destinés seulement à son extension, l'interdiction de construire sans autorisation est prévue pour une durée de trente ans.

La durée de cette servitude est longue : elle paraît moins rigoureuse si l'on réfléchit qu'il faut entendre ici par terrains nus les champs, pâtures, terrains vagues, etc., qui ne seront susceptibles de devenir terrains à bâtir qu'à la suite d'une extension généralement lente et après exécution de coûteux travaux d'aménagement. En tout état de cause, s'ils deviennent un jour terrains à bâtir, leurs propriétaires bénéficieront d'une situation qu'il leur est impossible de créer dès maintenant. Il ne pourrait en être autrement qu'en bordure d'une voie intégrée dans le réseau des voies urbaines; il est fort peu probable que ce cas puisse se présenter : néanmoins, la loi a prévu qu'alors la servitude ne s'appliquerait pas.

Dans les cas où elle s'applique, elle est uniforme : le point de départ du délai de trente ans est la publication de l'acte portant déclaration d'utilité publique du projet. Elle s'applique sans réserve, c'est-à-dire sans que le pétitionnaire puisse obliger l'administration à décider si elle exécutera les travaux ou si elle préfère exproprier son immeuble. Autrement dit, la servitude s'appliquera en toute hypothèse pendant trente ans, à moins que le projet ne soit réalisé au cours de cette période. Rien n'empêcherait d'ailleurs qu'à l'expiration de ce délai une nouvelle déclaration d'utilité publique soit le point de départ d'une nouvelle période de trente ans, à la condition toutefois qu'aucune demande de permission de construire n'ait été déposée au cours des trente premières années.

Si une demande a été déposée il n'est pas possible d'envisager l'éventualité d'une nouvelle déclaration d'utilité publique; malgré le silence de la loi, il semble que, si le projet n'est pas réalisé alors, aucun alignement ne pourra être imposé en dehors de celui qui résulterait de la législation ordinaire.

La loi ne prévoit d'ailleurs, dans ce cas de construction en dehors de l'agglomération, aucun engagement quant à l'exécution des travaux. Signalons enfin, que l'interdiction de construire sans autorisation, pendant trente ans, ne s'exerce qu'à l'égard des parcelles

réservées ou comprises dans les alignements projetés. Elle n'existe pas, par exemple, pour construire en bordure d'une voie privée non atteinte par le plan.

§ 7. — *Cas d'un simple plan directeur*

D'après l'article premier de la loi du 14 mars 1919, modifié par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1924, les communes assujetties à la législation nouvelle peuvent être autorisées à n'établir qu'un plan directeur réduit à quelques grandes lignes. Quels seront les effets de ce plan directeur ? A l'égard des parcelles affectées, il produira les mêmes effets qu'un plan d'aménagement : pour les autres, il entraînera le refus de la permission de construire tant que le plan définitif n'aura pas été dressé. Cette servitude s'exercera aussi pendant trente ans.

Quand le plan définitif sera dressé, il produira tous ses effets légaux et en particulier fixera le point de départ de la servitude de trente ans prévue pour les terrains d'extension, quelle que soit la durée pendant laquelle les propriétaires auront déjà été soumis à l'interdiction de construire par suite du plan directeur.

*
**

Ajoutons que la législation sur les plans d'aménagement a été complétée par différents décrets du 30 octobre 1935, aux termes de l'un d'eux, les dispositions de l'article 10 de la loi de 1919-1924 sont applicables à la réalisation des alignements de grande voirie approuvés par un acte même antérieur à l'approbation du plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension dans la mesure où ces alignements n'excèdent pas les limites assignées à la voie publique par ledit plan d'aménagement. Elles sont également applicables, dans la même mesure, à l'égard des immeubles qui auraient même expressément, été exonérés de la servitude de reculement par l'acte antérieur approuvé du plan d'alignement.

Un autre décret institue des servitudes spéciales sur les terrains nécessaires à l'exécution des travaux d'aménagement de routes nationales. Ces servitudes sont de deux sortes, les unes applicables aux terrains qui font partie des emprises des routes projetées, les autres concernant les terrains situés en bordure de ces routes.

Les premières servitudes constituent une forme atténuée et indi-

recte de la servitude non aedificandi. Le droit de bâtir n'est pas retiré d'une façon absolue aux propriétaires des terrains, mais il est limité indirectement par la règle que les constructions nouvelles n'entreront pas en ligne de compte lors de l'achat ou de l'expropriation des terrains par l'Etat. De cette façon, l'Etat au moment d'entreprendre les travaux sera dans une situation identique à celle dans laquelle il se serait trouvé s'il avait sans délai procédé aux expropriations. D'un autre côté, les propriétaires ne sont privés d'aucun de leurs droits; mais ils sont avertis qu'il ne sera pas tenu compte de la plus-value donnée à leurs terrains par des travaux exécutés postérieurement à la publication du décret.

Sur les terrains qui sont situés en bordure des routes projetées et qui, en principe, ne doivent pas être expropriés, les conditions imposées consistent principalement dans l'obligation de se conformer à un alignement fixé par l'autorité préfectorale. Cet alignement sera conçu de façon à maintenir entre les façades des maisons et les limites de la route un espace découvert suffisant, soit pour des raisons d'hygiène, soit pour des fins esthétiques, soit même, et notamment au voisinage des grandes agglomérations, dans le but de ménager la possibilité de construire ultérieurement sans trop de frais, des chaussées latérales destinées à la desserte des habitations riveraines de la route.

Enfin, un troisième décret, celui-ci relatif à toutes les voies publiques, prévoit l'institution de plans de dégagement et de servitudes de visibilité. Ces servitudes comporteront, suivant le cas, l'obligation de supprimer les murs de clôtures ou les plantations gênantes, l'interdiction absolue de bâtir, de placer des clôtures, de planter, et le droit pour l'administration d'opérer la résection des talus, remblais et de tous obstacles naturels, de manière à réaliser des conditions de vue satisfaisantes.

Un plan de dégagement déterminera, pour chaque parcelle, les terrains sur lesquels s'exerceront des servitudes de visibilité et définira la nature de ces servitudes. Ce plan sera soumis à une enquête dans les formes prescrites pour les plans d'alignement des voies publiques qu'elles concernent. Si ces voies appartiennent à des catégories différentes, l'enquête sera celle qui est prévue pour la voie relevant de l'autorité la plus élevée. Il sera approuvé par le préfet après avis du conseil municipal et s'il y a lieu du conseil général; l'exercice des servitudes commencera à courir à la date de la notification aux propriétaires.

L'établissement de servitudes de visibilité ouvrira au profit du propriétaire droit à une indemnité compensatrice du dommage direct, matériel et certain en résultant. Cette indemnité sera, à défaut d'entente amiable, fixée par le juge de paix du canton sur le dire d'experts choisis par les parties et, en cas de désaccord, d'un tiers expert nommé par le juge de paix.

Toute infraction aux obligations résultant de l'approbation d'un plan de dégagement constitue, à la charge du propriétaire du sol, sans préjudice de son recours éventuel contre le tiers auteur des travaux, une contravention de voirie dont la répression sera poursuivie conformément à la législation en vigueur et qui sera punie d'une amende de 16 à 300 francs.

CHAPITRE III

LACUNES ET IMPERFECTIONS DE LA LEGISLATION SUR LES PLANS D'AMENAGEMENT

En nous plaçant au seul point de vue de l'alignement, nous avons dit que la réforme importante réalisée par la législation sur les plans d'aménagement, c'est que désormais les voies simplement projetées pourront être comprises dans le champ d'action de la servitude d'alignement et que, dans tous les cas, celle-ci s'appliquera quelle que soit l'importance de l'emprise affectant les immeubles atteints par les tracés nouveaux.

L'intérêt pratique de ces dispositions est considérable, mais les résultats obtenus apparaissent encore minimes en comparaison de ceux qui avaient été prévus. Cet insuccès partiel s'explique d'ailleurs aisément.

Faire une loi, c'est bien; en assurer l'exécution, c'est mieux. Or, le caractère obligatoire des plans d'aménagement s'est trouvé beaucoup moins accusé encore que pour les plans d'alignement; sauf dans des circonstances exceptionnelles, les administrations municipales ont fait preuve d'une parfaite indifférence à l'égard d'une loi qui mettait cependant à leur disposition un excellent instrument de travail. Aussi le délai de trois ans primitivement fixé pour l'établissement des projets, dût-il être renouvelé plusieurs fois : à l'heure actuelle, nombreux sont les plans qui n'ont pas encore été déclarés d'utilité publique. Une telle situation, si préjudiciable aux intérêts des communes, n'a pas besoin de commentaire.

Il serait injuste toutefois de rejeter entièrement la faute sur les municipalités : le problème auquel le législateur s'était attaqué portait en lui-même, en effet, plus d'un germe d'insuccès. Il est facile de prévoir un projet d'aménagement et d'extension, mais c'est alors seulement que la difficulté commence. D'une part, on ne peut con-

traindre la commune à effectuer immédiatement les travaux prévus, ni à engager dans un avenir très prochain des dépenses considérables, alors que depuis la guerre les charges sociales envahissent les budgets ; d'autre part, on ne peut sacrifier légèrement les légitimes intérêts des particuliers en les exposant à attendre indéfiniment un aménagement problématique.

Le législateur a cru pouvoir concilier ces points de vue contraires en fixant une durée maximum pour la servitude, quinze ans dans l'agglomération et son voisinage immédiat, trente ans au-delà. Cette solution nous paraît désastreuse à tous égards. Le principe d'irresponsabilité, avec son corollaire l'imprévision, affecte déjà trop les rouages administratifs élus pour qu'on puisse croire au respect d'un délai. Il n'est que trop certain déjà que la plupart des communes se trouveront, en fin de compte, dans l'impossibilité de satisfaire à leurs obligations ; nous ne pensons pas qu'alors l'Etat puisse leur venir en aide !

Mais d'un autre côté, laisser aux particuliers le droit de demander l'alignement, c'était frapper à mort l'institution nouvelle. Pouvant mettre l'Administration en demeure d'effectuer la mise en état de viabilité de voies publiques dans les conditions fixées au projet ou d'exproprier, les propriétaires intéressés se sont trouvés à peu près certains d'obtenir l'autorisation de construire sans tenir compte de la servitude nouvelle. Et les modifications de plan succédèrent aux modifications, l'Administration reculant toujours devant les répercussions financières de ses projets. N'eût-elle pas reculé, d'ailleurs, qu'elle eût vraisemblablement accouché d'un monstre. Que peut être, en effet, le vote de ressources qui ne trouveront leur utilisation que dans dix ou quinze ans, alors que tous les budgets demeurent annuels, et que seules des impositions extraordinaires en permettent l'équilibre.

Dira-t-on qu'il ne fallait pas augmenter délibérément les charges déjà trop lourdes supportées par les propriétés privées ? Cet argument n'est pas péremptoire. L'ouverture de voies publiques procure aux terrains qu'elles traversent d'énormes plus-values ; quant aux terrains éloignés non reliés au réseau des voies urbaines, ils ne peuvent acquérir la qualité de terrains à bâtir qu'au prix d'un coûteux aménagement que la plupart du temps les propriétaires ne peuvent entreprendre.

Imparfaite au fond, la loi l'est également dans la forme. C'est ainsi qu'elle a omis de trancher la question du droit à indemnité des

riverains en raison de l'application des nouvelles servitudes. D'une manière générale — et on doit l'admettre dans le silence du législateur — l'établissement d'une servitude d'utilité publique ne doit pas donner lieu à indemnité. Mais ici, le régime est hybride, puisque l'existence de ces servitudes est subordonnée à l'intervention d'une déclaration d'utilité publique, ce qui peut permettre d'envisager une juste et préalable indemnité. C'est une troisième solution qu'a retenue la section de l'Intérieur du Conseil d'Etat, en estimant que le principe général selon lequel tout acte de puissance publique peut ouvrir un droit à indemnité en cas de dommage direct, matériel, et certain, peut fonder une réclamation en indemnité devant les tribunaux administratifs en cas d'application de « servitudes exagérées ». Ces derniers mots montrent que la question n'est pas tranchée d'une manière précise.

Enfin, la servitude de trente ans en ce qui concerne l'interdiction de construire sur les terrains éloignés sans accès direct à une voie faisant partie du réseau urbain a donné lieu à de nombreuses interprétations. Nous avons estimé, pour notre part, que l'expression « s'appliquera sans réserve » signifie que le propriétaire intéressé devra supporter l'application de la servitude sans pouvoir, comme dans le cas visé au deuxième alinéa de l'article 10, obliger la commune à exécuter les travaux ou à acquérir sa propriété.

Cette solution très simple n'a pas été envisagée par d'éminents commentateurs, tels que M. Monsarrat, pour qui les mots « faisant partie du réseau des voies urbaines » constituent un lapsus. En les supprimant, on soumet tous les terrains ayant accès à une voie publique, quelle que soit leur situation territoriale, au régime prévu pour l'intérieur de l'agglomération (1). Pour M. Bonde, il convient de distinguer deux périodes de quinze ans : au cours de la première, le Conseil municipal devra délibérer sur la demande d'autorisation dans les conditions prévues aux paragraphes 2 à 5, le délai pouvant toutefois courir jusqu'à l'expiration des trente années ; au cours de la seconde, la même procédure serait appliquée, un délai de quinze ans étant toujours octroyé à dater de la demande pour l'exécution des travaux et pouvant ainsi prolonger la durée de trente ans primitivement prévue (2). Cette solution a le grave défaut de transporter au cas très général des terrains éloignés et nus les inconvénients résultant de la multiplicité de points de départ du délai de servitude.

(1) Voir Monsarrat. Aménagement et extension des villes et lotissements.

(2) Voir Bonde. Traité pratique.

CHAPITRE IV

UN AUTRE ASPECT DE LA LOI DES 14 MARS 1919-19 JUILLET 1924 : LES LOTISSEMENTS

La législation de 1919-1924 aurait été incomplète si, après avoir imposé aux communes remplissant les conditions requises l'obligation d'établir des projets d'aménagement et d'extension, elle n'avait pas réglementé l'extension par l'initiative privée, c'est-à-dire les lotissements. Les articles 10 à 16 de la loi s'appliquent à cet objet.

Sans procéder à un examen qui sortirait du cadre de notre étude, il nous paraît indispensable de préciser rapidement l'état actuel de la question.

Tombe sous le coup des articles susvisés toute opération réalisant soit un lotissement — c'est-à-dire un morcellement de terrain pour revente ou location — soit la création ou le développement d'un groupe d'habitations. La loi prévoit la nécessité d'une autorisation administrative préalable : cette autorisation est également obligatoire, depuis le décret du 8 août 1935 relatif aux lotissements-jardins pour le morcellement de terrains à destination purement agricole et culturale.

Cette obligation est imposée même lorsqu'il s'agit de terrains situés en bordure d'une voie publique en état de complète viabilité, quelle que soit l'importance de la commune, de l'opération projetée, ou des différents lots mis en vente.

Le projet présenté par le lotisseur — et qui comprend essentiellement un plan, un programme d'aménagement et un cahier des charges — est, après l'instruction réglementaire, approuvé par arrêté préfectoral. Le préfet peut subordonner son approbation à diverses conditions, parmi lesquelles il en est deux qui sont imposées par la loi et méritent un examen attentif : ce sont la réserve de terrains et l'observation de l'alignement.

Aux termes du paragraphe 7 de l'article 11, le maire et le préfet peuvent exiger la réserve d'espaces libres et d'emplacements desti-

nés à des édifices et services publics. Dans la plupart des cas, évidemment, l'autorité administrative se bornera à exiger la réserve des terrains atteints par le plan d'aménagement, si celui-ci existe. Il n'en reste pas moins que ce pouvoir reconnu à l'Administration réalise, comme en matière d'alignement, une véritable expropriation indirecte.

Bien plus, le propriétaire lotisseur devra parfois abandonner son bien sans indemnité. A ce point de vue, deux cas sont à envisager. S'il s'agit d'espaces réservés pour des édifices ou services publics, l'indemnité devra représenter la valeur de l'ensemble du terrain cédé. Quant aux terrains réservés pour l'aménagement d'espaces libres ou de voies publiques, ils ne donneront lieu à indemnité que si leur ensemble représente plus du quart de la surface totale du lotissement et une emprise supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements et du projet d'aménagement et d'extension de la commune.

Ceci demande à être précisé car on avait considéré, à l'origine, que la réserve du quart était dans tous les cas obligatoire. La solution dégagée par la loi est en réalité la suivante.

Pour qu'il y ait lieu à indemnité, la première condition est que l'emprise soit supérieure à celle qui résulterait de l'application du plan d'aménagement s'il existe, ou de règlements, c'est-à-dire en particulier d'un plan ordinaire d'alignement. Mais, même si cette condition est réalisée, l'indemnité ne sera due que si l'emprise est supérieure au quart de la surface du lotissement et ne représentera que la valeur du terrain pris en plus de ce quart.

L'importance pratique de telles dispositions, surtout dans les régions où les lotissements sont nombreux, est considérable. En effet, et du seul point de vue de la législation de l'alignement, elles permettent de réaliser les plans homologués sans le paiement d'aucune indemnité ; bien plus, et même si le plan de la voie en bordure de laquelle se trouve le lotissement n'est pas encore homologué — et ne produit aucun effet à l'égard du riverain qui sollicite l'alignement — rien n'empêche le préfet, dans le cas d'un lotissement, d'imposer immédiatement au lotisseur l'obligation de se conformer soit au plan en préparation, soit à un alignement qui est alors fixé sur le plan de lotissement lui-même. Le terrain sera cédé la plupart du temps sans indemnité, car, si l'emprise est ici supérieure à celle qui résulterait de l'application des règlements ou plans en vigueur, elle sera rarement supérieure au quart de la surface totale du lotissement.

CHAPITRE V

LES PROJETS RÉGIONAUX D'URBANISME
ET L'AMÉNAGEMENT DE LA RÉGION PARISIENNE

La loi de 1919-1924 s'inspirait beaucoup plus de principes que de réalités ; elle avait eu pour but principal l'aménagement dans le cadre communal. Et si elle prévoyait, dans les cas spéciaux, la réunion de conférences intercommunales et interdépartementales, ces dispositions, qui demandaient trop aux bonnes volontés locales se sont révélées peu pratiques et surtout inefficaces.

D'autre part, de nombreuses agglomérations débordent le cadre communal et dans des cas comme celui de Paris et de sa banlieue, de Lille-Roubaix-Tourcoing, on conçoit à quelles difficultés pouvaient se heurter les tentatives de coordination des projets communaux. De plus, il ne faut pas oublier que la loi du 5 avril 1884 ne s'appliquant pas à la ville de Paris, celle-ci ne pouvait légalement participer à une conférence intercommunale ni adhérer à un syndicat intercommunal.

La réforme réalisée à ce point de vue, par la loi du 14 mai 1932, s'étant encore révélée insuffisante, une mise au point générale s'imposait. Elle fut réalisée par un certain nombre de décrets intervenus à la suite de l'extension temporaire du domaine du pouvoir réglementaire du chef de l'Etat.

Ces décrets, qui tendent vraiment à mettre l'urbanisme en pratique en France, présentent une importance considérable. Nous ne pouvons toutefois songer à en faire une étude d'ensemble afin de ne pas franchir les limites d'une étude de l'alignement ; au surplus les mesures complémentaires nécessaires se font parfois encore attendre — c'est le cas pour les projets régionaux d'urbanisme — et la législation nouvelle n'est pas entrée dans sa phase active proprement dite.

§ 1. — *L'aménagement régional*

C'est pour assurer spécialement l'aménagement prévu par la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 que le décret du 25 juillet 1935 a institué les projets régionaux d'urbanisme.

Peuvent être constituées en région « les communes voisines, limitrophes ou non, situées ou non dans un même département, que réunissent des intérêts communs résultant, soit de la continuité de leurs zones habitées ou de la tendance de celles-ci à former une agglomération unique, soit d'un même caractère industriel, commercial, touristique ou autre ». L'initiative de la formation appartient au préfet ainsi qu'aux conseils municipaux des communes intéressées : lorsqu'un ou plusieurs conseils municipaux représentant dans le groupement envisagé soit la moitié de la population totale, soit les deux tiers des communes, déclarent donner leur adhésion, la région peut être constituée par décret, après avis favorable des conseils généraux des départements intéressés et avis de la commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes. Le projet d'aménagement régional sera étudié et établi sous la direction d'un comité régional, soumis à une enquête dans les formes prévues par le décret du 2 mai 1936, et déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'Etat après avis de la commission supérieure d'aménagement, d'embellissement et d'extension des villes et du Conseil supérieur d'Hygiène publique de France : les frais d'établissement seront répartis entre les communes par le comité régional, au prorata de la valeur du centime au cours de l'année précédente. Enfin le projet pourra être révisé à toute époque, dans les formes prescrites pour son établissement.

Le décret du 25 juillet 1935 abroge donc et remplace les articles 8 et 9 des lois des 14 mars 1919 et 19 juillet 1924.

Aux termes de son article 8, et à dater de l'intervention du décret constituant la région, les projets d'aménagement des communes comprises dans la région doivent être soumis, pour avis, au comité régional avant transmission au ministre de l'Intérieur : celles des communes de la région non soumises antérieurement à la loi de 1919-1924 doivent être mises dans l'obligation d'établir leur projet d'aménagement. Dans les cas où ce projet aura été dressé, il devra être mis en concordance avec le projet régional, et en attendant celui-ci

certaines de ses effets pourront être suspendus. En outre, les dispositions de la loi du 15 février 1902 sur le permis de bâtir sont applicables de plein droit dans les communes de la région non seulement en ce qui concerne les maisons d'habitations, mais pour toute construction, toute addition, tous travaux confortatifs (article 10 du décret).

D'autre part, et d'une manière générale, tout projet — soit d'une collectivité, soit d'un particulier — intéressant l'aménagement de la région doit être soumis au visa du préfet, afin de permettre le contrôle de sa conformité avec le projet régional (art. 9).

Dans le cas où le permis de construire serait — à partir du décret instituant la région et jusqu'à la déclaration d'utilité publique de l'aménagement — demandé pour une construction susceptible de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution du projet d'aménagement régional, le préfet peut décider qu'il sera sursis à statuer sur cette demande jusqu'à la publication du décret déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement. L'arrêté du préfet est notifié au pétitionnaire ainsi qu'au maire de la commune qu'il dessaisit du droit de délivrer le permis de construire. Tous travaux effectués en violation de ces dispositions entraîneront, sans préjudice des peines prévues à l'article 27 § 2 de la loi du 15 février 1902, la condamnation à remettre les lieux en état, sous peine d'une astreinte de 10 à 300 francs par jour de retard.

Enfin, aux termes de l'article 15 du décret, à dater de la publication du décret déclarant d'utilité publique le projet d'aménagement régional, les prescriptions de l'article 10 de la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 seront immédiatement applicables. Toutefois, en ce qui concerne les constructions à édifier en bordure des voies ou places publiques non encore ouvertes, la faculté de décider l'exécution des travaux dans le délai de quinze ans ou d'acquiescer immédiatement l'immeuble sera, sur l'invitation du préfet et après avis du comité régional d'aménagement, exercée par la collectivité chargée de l'exécution des travaux au droit de la construction projetée. La décision de cette collectivité devra intervenir au cours de la première session ordinaire qui suivra le dépôt de la demande — s'il existe des sessions périodiques — sinon, dans le délai de trois mois. Dans le cas où cette collectivité serait une commune ou un syndicat de communes, le Conseil général serait appelé à intervenir conformément à l'article 10 des lois précitées.

On peut donc dire que le décret du 25 juillet 1935 transporte, sur le plan régional, les projets communaux d'aménagement, d'em-

bellissement et d'extension, en y ajoutant toutefois, par ses articles 8, 9, 10, 11 et 12 les mesures de protection que nous avons signalées.

§ 2. — *L'aménagement de la région parisienne*

Cette transposition, réalisée par le décret du 25 juillet 1935, n'est d'ailleurs pas la première en date. Une loi du 14 mai 1932 avait en effet décidé que la région parisienne serait aménagée conformément à un projet régional auquel demeurerait subordonnés les projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes comprises dans la région. Aux termes de l'article 2 de la loi, la liste de ces communes était déterminée par un arrêté du ministre de l'Intérieur ; le projet devait comporter un plan directeur et un programme conformément aux dispositions de la loi de 1919-1924. Après une enquête dans les formes prévues par le décret du 29 juillet 1934, le projet devait être déclaré d'utilité publique par une loi (1).

Au point de vue de l'aménagement communal, la loi obligeait toutes les communes non encore soumises à la législation de 1919-1924 à établir leur projet (art. 5) ; en outre, tous les projets devaient être, avant déclaration d'utilité publique, soumis à l'avis du comité supérieur de l'aménagement et de l'organisation générale de la région parisienne (2) et les projets déjà approuvés devaient obligatoirement être modifiés pour être mis en harmonie avec le projet régional : en attendant d'ailleurs, le préfet pouvait en suspendre l'application.

Telle était, dans ses grandes lignes, la loi du 14 mai 1932, dont les principales idées ont d'ailleurs été reprises pour la création des projets régionaux d'urbanisme.

Le projet d'aménagement étudié en exécution de cette loi n'avait pas encore été soumis à l'enquête, lorsqu'un décret du 25 juillet 1935 vint refondre le régime particulier de l'aménagement de la région parisienne. Ce décret comprend deux parties : la première édicte des mesures tendant à sauvegarder les possibilités d'exécution du plan avant son approbation et à hâter cette approbation ; la seconde pré-

(1) Signalons que les frais d'établissement étaient mis à la charge de l'Etat.

(2) Organisme créé par l'article 11 de la loi,

voit l'adaptation à la région parisienne de l'article 10 de la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924, en évitant les inconvénients qui paralysaient l'exécution des projets communaux, et règle la question des indemnités.

La première partie se borne d'ailleurs à reprendre les dispositions des articles 6, 7, 10, 12 et 14 du décret sur les projets régionaux d'urbanisme, en y apportant les modifications de détail nécessaires.

La seconde partie, avons-nous dit, prévoit et complète l'application, sur le plan régional, de l'article 10 de la loi de 1919-1924. Les modifications apportées sont particulièrement intéressantes en ce qui concerne les cas où l'emprise projetée pourra nécessiter l'expropriation, et la détermination des indemnités qui pourront — en dehors de l'indemnité d'expropriation — être réclamées par les propriétaires.

Tout d'abord, le décret précise que, dans toutes les communes de la région parisienne, il y aura lieu de solliciter la permission de construire et l'alignement ; celui-ci sera délivré compte tenu de toutes les opérations prévues au plan d'aménagement. Cette disposition n'est que la réaffirmation de l'application de la servitude d'alignement, quelle que soit l'emprise réalisée, et qu'il s'agisse d'un ouvrage existant ou projeté. Le maire, saisi de la demande, dispose pour répondre, d'un délai de quarante jours, le même délai étant d'ailleurs imparti au préfet le cas échéant. A l'expiration dudit délai de quarante jours, si l'administration n'a pas fait connaître sa décision, le propriétaire peut bâtir (1). Si le plan d'alignement ordinaire n'avait pas encore été dressé, il devrait être établi tout au moins au droit de l'immeuble du pétitionnaire dans le délai de deux mois. Enfin l'article 7 du décret rend le récolement obligatoire — disposition nouvelle — dans un délai de quinze jours, afin que l'Administration puisse contrôler si les conditions de l'autorisation ont été respectées.

Nous avons antérieurement signalé la disposition mortelle de l'article 10 de la loi de 1919-1924 qui peut mettre, à chaque instant, une commune dans l'obligation d'acquérir un immeuble atteint par le plan d'aménagement. Aux termes de l'article 4 du décret, ce grave inconvénient sera désormais évité, les propriétaires de terrains compris dans les alignements ne pouvant plus, en principe, requérir l'expropriation. L'Administration ne pourra se trouver obligée d'ac-

(1) Trib. Corr. Seine, 9 novembre 1936. Varet, D. H. 1937, 29.

quérir une parcelle pour laquelle le propriétaire sollicitera la permission de construire que dans les deux hypothèses ci-après :

1° S'il s'agit d'une parcelle entièrement comprise dans les alignements, c'est-à-dire soit destinée à être incorporée à une voie ou places publiques, soit réservée pour des espaces libres ou services publics ;

2° Si la parcelle de terrain demeurée hors alignements est impropre à recevoir une construction salubre.

En outre, même dans ces cas, l'expropriation ne pourra être requise immédiatement : l'Administration disposera, pour y procéder, d'un délai de quinze ans à dater de la demande de permission de construire. Si, à l'expiration de ce délai, l'expropriation n'a pas été réalisée, le propriétaire reprendra la libre disposition de son terrain (art. 6).

D'autre part, lorsqu'un propriétaire aura édifié une construction, en bordure d'une voie ou place projetée, et en se conformant à la permission de construire et à l'alignement fixé par application du plan, l'Administration demeurera tenue d'effectuer les travaux d'aménagement prévus, tout au moins pour mettre en communication l'immeuble considéré avec l'une des voies publiques existantes. Le délai qui lui est imparti pour l'exécution de ces travaux est de quinze ans s'il s'agit d'une parcelle située dans l'agglomération, de trente ans si la parcelle est en dehors de l'agglomération. Faute par l'Administration d'avoir satisfait aux obligations ci-dessus dans le délai imparti, le propriétaire reprendrait la libre disposition de son terrain.

Une dernière obscurité est tranchée par le décret que nous examinons : la question du droit à indemnité. La solution adoptée, qui s'inspire d'ailleurs de l'évolution antérieure de la jurisprudence, est la suivante : les servitudes d'ordre général n'ouvrent aucun droit à indemnité ; les servitudes qui grèvent spécialement certaines propriétés peuvent ouvrir un droit à indemnité lorsque le propriétaire subit, du fait de leur application, un préjudice direct, actuel et certain. L'indemnité est fixée par le conseil de préfecture compétent pour connaître des litiges naissant à l'occasion de dommages causés par l'exécution d'un travail public.

Le décret reconnaît ainsi l'éventualité d'un droit à indemnité pour le propriétaire qui reprend la libre disposition de son terrain à l'expiration des délais de quinze et trente ans prévus par les articles 5 et 6 du décret, ainsi qu'en raison du délai écoulé entre un refus

de permission de construire et l'expropriation, dans l'hypothèse où celle-ci est réalisée dans le délai de quinze ans imparti à l'administration. Dans tous ces cas, la reconnaissance du droit à indemnité est subordonnée à la preuve, faite par le propriétaire, d'un préjudice direct, actuel et certain : il n'en serait pas ainsi notamment lorsqu'il résulterait des circonstances que le propriétaire ne pouvait — indépendamment du projet d'aménagement — songer à élever une construction sur son terrain.

Ajoutons que, de même que pour les projets régionaux d'urbanisme, lorsqu'il y aura lieu d'exproprier des parcelles situées hors des alignements, l'autorisation devra être donnée par décret en Conseil d'Etat ; mais — et cette innovation est importante — les expropriations reconnues nécessaires pour l'exécution du projet pourront être poursuivies sans qu'il soit besoin d'une déclaration d'utilité publique spéciale pendant quinze ans à dater de la déclaration d'utilité publique du projet régional.

Enfin, signalons que le décret contient certaines dispositions tendant à favoriser le remembrement des propriétés qu'une opération du plan couperait en tronçons difficilement utilisables, ainsi que l'organisation d'associations syndicales de propriétaires. Ce décret est en outre complété par deux autres, rendus à la même date du 25 juillet 1935 ; l'un indique comment seront désignées les collectivités chargées de l'exécution des opérations prévues au plan et, en cas d'opération d'intérêt mixte, comment sera déterminée la part d'intérêt de chaque collectivité ; l'autre est simplement relatif à la déclaration d'utilité publique, en vue de la défense nationale, de certains travaux prévus au projet d'aménagement régional.

*
**

Aux termes de l'article 22 du décret du 25 juillet 1935 relatif à l'aménagement de la région parisienne, les dispositions de ce décret peuvent, sur demande des préfets, être étendues par décret à d'autres régions du territoire national : elles pourront même, d'après l'article premier du décret du 30 octobre 1935, être étendues dans la même forme, avec les adaptations nécessaires, aux projets d'aménagement, d'embellissement et d'extension des communes non comprises dans une région,

Les dispositions des deux autres décrets susvisés, relatifs à la région parisienne, peuvent également, et avec les aménagements nécessaires, être étendues à d'autres régions du territoire national, sur demande des préfets des départements intéressés (décret du 30 octobre 1935, art. 2).

APPENDICE

LES VOIES PRIVÉES

En dehors des voies publiques proprement dites, il existe des voies de communication dont l'assiette est demeurée propriété des particuliers (1). Ce sont les voies privées (2). Elles peuvent être établies en dehors des agglomérations — ce sont les voies privées rurales — ou à l'intérieur — ce sont les voies privées urbaines.

Longtemps, le caractère privé de ces voies a suffi à les soustraire à toute réglementation administrative. Aujourd'hui encore, l'alignement — du moins celui que nous avons étudié dans la théorie traditionnelle — ne leur est pas applicable (3).

Mais les réformes modernes ne les épargnent pas : non seulement elles peuvent, même d'office, être classées dans le réseau des voies urbaines (loi du 15 mai 1930), mais encore elles peuvent, en cas de lotissement, être soumises à un régime comportant l'application partielle de la servitude d'alignement. Est-ce un premier pas vers une future et totale application ? On peut le souhaiter, les préoccupations urbanistiques conservant la même valeur, qu'il s'agisse d'une voie privée ou d'une voie publique.

(1) Il ne peut exister de voie privée faisant partie du domaine privé communal ; en effet, ou bien il s'agirait d'une voie ouverte à l'intérieur de l'agglomération, c'est-à-dire d'une voie urbaine, ou bien il s'agirait d'une voie établie en dehors de l'agglomération, c'est-à-dire d'un chemin rural non reconnu.

(2) Nous exceptons naturellement de notre étude les voies ouvertes par un particulier sur sa propriété, pour son usage personnel, lesquelles n'obéissent qu'aux règles du droit privé, sous réserve des autorisations à prévoir en cas de construction.

(3) Trib. Corr. Seine, 9 novembre 1936. Varet, D. H. 1937, 29.

§ 1. — *Les voies privées rurales*

La législation fondamentale pour ces voies est constituée par les articles 33 à 37 de la loi du 20 août 1881. On distingue les chemins d'exploitation et les chemins de halage et de marchepied.

Les chemins d'exploitation servent exclusivement à la communication entre deux héritages ou à leur exploitation. Ils sont aliénables et prescriptibles. La question jadis controversée (1) de la nature du droit de propriété est hors du cadre de notre étude. Il nous suffit d'indiquer que les dégradations ou empiètements à l'encontre de ces chemins ne peuvent donner lieu qu'à une action civile (2). Les riverains ont le droit de construire en bordure sous réserve bien entendu des diverses autorisations administratives qui peuvent être nécessaires et d'établir des vues, portes et fenêtres sur le chemin.

Dans le cas des chemins de halage et de marchepied, la propriété des riverains est grevée d'un droit de servitude légale établie dans l'intérêt public. Avant de construire, il faut demander à l'Administration de reconnaître la limite de la servitude. Faute par elle d'avoir répondu dans un délai de trois mois, les constructions élevées ne pourront, le cas échéant, être supprimées que moyennant indemnité (loi du 8 avril 1898, art. 48).

Cette reconnaissance de l'Administration s'apparente très nettement à la délivrance d'un alignement.

(1) Cass. Civ., 2 mai 1888. Passagnay, D. P., 1888, 1, 275; 20 décembre 1899. Merle, D. P. 1900, 1, 133. En sens contraire. Cass. Req., 6 novembre 1888. Bournat, D. P. 1899, 1, 230; 7 décembre 1892. Michel, D. P., 1893, 1, 221.

(2) Cass. Crim., 9 juin 1854. Alligaud, D. P., 1855, 1, 414; Req., 18 mai 1903. Le Roux, D. P. 1903, 1, 280.

§ 2. — *Les voies privées urbaines*

L'assiette de ces voies comme celle des voies privées rurales appartient à des particuliers (1). Dès lors, les propriétaires n'ont pas à faire dresser un plan d'alignement ; et si l'Administration en établissait un qui comporterait l'élargissement ou le redressement de ces voies, la décision approbative serait entachée d'excès de pouvoir. Il n'en serait évidemment plus de même s'il s'agissait d'un plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension.

D'une manière générale, l'ouverture des voies privées est subordonnée à la délivrance d'une autorisation préalable de l'Administration.

En ce qui concerne les voies qui seront livrées à la circulation publique, cette obligation résulte de l'article 97 de la loi du 5 avril 1884 ; on peut d'ailleurs noter certains arrêts de la Cour de Cassation antérieurs à cette loi, qui admettaient déjà la nécessité de l'autorisation (2).

En ce qui concerne les voies particulières, l'obligation résulte des dispositions combinées des articles 1 et 2 de la loi du 15 février 1902 et de l'article premier de la loi du 22 juillet 1912. Antérieurement à cette dernière loi, on peut d'ailleurs citer un arrêt du Conseil d'Etat aux termes duquel le règlement sanitaire prévu par la loi de 1902 peut contenir des prescriptions destinées à assurer la salubrité des voies privées et par suite fixer la largeur minima de ces voies jugée nécessaire pour la circulation de l'air et de la lumière (3).

D'ailleurs, dans la plupart des cas maintenant, l'ouverture d'une voie privée est subordonnée à la délivrance préalable de l'autorisation prévue par les articles 11 et 12 de la loi des 14 mars 1919-19

(1) Remarquons que les voies privées peuvent néanmoins présenter certains caractères des voies publiques lorsqu'elles sont ouvertes à la circulation générale. La question de la publicité d'une voie est en effet distincte et indépendante de la question de propriété. (Cass. Crim., 29 mai 1891. Vieuchange, D. P. 1891, 1. 442). Toutefois les règles administratives relatives à la publicité ne leur sont pas applicables.

(2) Cass. Crim., 13 mai 1854. Bonamy, D. P. 1855, 1, 30; 27 juillet 1854. Azeau, D. P. 1855, 1, 31.

(3) Cons. d'Et., 24 février 1911. Mathieu, Leb., p. 231.

juillet 1924 relatifs aux groupes d'habitations et lotissements. Or, cette autorisation peut imposer tous aménagements et travaux jugés nécessaires, non seulement pour mettre le projet en concordance avec le plan d'aménagement, d'embellissement et d'extension ou le projet régional s'il en existe un, mais encore pour assurer, en même temps que la salubrité et une viabilité suffisante, une circulation générale et continue au moyen des voies prévues.

Nous pensons même que le préfet peut valablement exiger, préalablement à l'approbation du projet, l'établissement d'un plan qui fixerait un véritable alignement, et dont le respect s'imposerait aussi bien au lotisseur qu'aux futurs acquéreurs. Cette manière de procéder ne saurait constituer un excès de pouvoir, et ne présenterait que des avantages pratiques. Dans les cas où l'on ne pourrait recourir à ce procédé, il suffirait de déclarer d'utilité publique l'ouverture de la rue, et de procéder à l'expropriation du terrain.

En dehors de ce cas, rappelons que la législation de 1919-1924 impose au lotisseur l'abandon du sol compris dans les alignements dans les conditions déjà exposées. Mais c'est qu'il ne s'agit plus alors d'une voie privée.

D'une manière générale, les riverains d'une voie privée ont des droits et des obligations en ce qui concerne les limites de cette voie. Il y a lieu, à ce titre, de distinguer deux cas : si les riverains sont devenus propriétaires du sol de la demi-rue en façade de leur habitation, ils ont le droit d'établir des saillies, balcons, etc... dans les conditions ordinaires du droit privé ; si le sol de la rue est demeuré indivis, chacun des riverains peut s'opposer à l'usage privatif qui en pourrait être tenté, sauf en ce qui concerne les saillies absolument nécessaires à l'immeuble, telles que gouttières, conduites, etc...

En ce qui concerne les sanctions, il semble qu'il peut être fait application de l'article 471 § 4 du Code Pénal qui frappe ceux qui embarrassent la voie publique, et par ce moyen empêchent ou diminuent la liberté et la sûreté du passage. L'application de cette disposition aux voies privées fut controversée : la Cour de Cassation l'a toujours admise (1).

(1) Cass. Crim., 20 mai 1892. Gissler, D. P. 1893, 1, 299 ; 25 novembre 1892. Gissler, D. P. 1893, 1, 299 ; 16 juin 1893. Etienne, D. P. 1895, 1, 495 ; 12 avril 1902. Carrère, D. P. 1903, 5, 797 ; 8 décembre 1910. Bonifay, D. P. 1912, 5, 8.

CONCLUSION

Il est difficile d'apporter une appréciation d'ensemble sur la législation de l'alignement : cette difficulté tient non seulement à l'ancienneté et à la multiplicité des règles de la législation traditionnelle, mais encore au fait que les réformes modernes ne remettent pas, comme on pourrait le croire, tout l'acquis antérieur dans le creuset d'un haut fourneau. Ainsi se trouve réalisée une juxtaposition de régimes dans le dédale desquels un esprit peu averti se perd aisément.

D'une part, subsiste la législation traditionnelle. Les principaux textes, souvent peu explicites, remontent aux années 1607 et 1725 ; en dehors de quelques précisions fondamentales — ainsi la loi de 1807 — tout l'édifice est de création jurisprudentielle. Les voies existantes seules sont régies, et l'application de la servitude de reculement comporte de nombreuses exonérations.

Puis vient le régime de l'aménagement, communal ou régional, issu de la législation de 1924-1935. Il réalise l'extension de l'alignement aux voies projetées, et applique sans réserve la servitude de reculement aux immeubles affectés par les plans.

Ainsi donc, plans d'alignement et plans d'aménagement se superposent et se complètent. Les effets des seconds étant plus parfaits, et plus avantageux pour les collectivités publiques, on pouvait croire qu'avant même de penser à l'extension, la notion bien comprise de leur intérêt immédiat aurait poussé les administrations locales à faire approuver, sans grands frais, un plan d'aménagement sommaire s'appliquant avant tout aux voies existantes, ce qui aurait en quelque sorte unifié la législation.

Il n'en a rien été ; les collectivités locales ont fait preuve de la plus parfaite indifférence et n'ont que rarement songé à profiter des grandes possibilités offertes par la législation nouvelle.

Ceci prouve que le mouvement moderne appelé urbanisme n'a pas encore pénétré les couches profondes du pays ; il a, du moins en

1935, gagné les sphères officielles (1). C'est bien, en effet, le souci de construire, de transformer, d'aménager les villes suivant les règles de l'esthétique et de l'hygiène qui a présidé à toutes les réformes réalisées alors. Si nous avons examiné les plus importantes, d'autres moins directement rattachées peut-être à la servitude d'alignement présentent cependant un réel intérêt. Méritent mention à ce titre les décrets du 30 octobre 1935 qui organisent l'institution de plans de dégagement et de servitudes de visibilité.

Mais ce qu'il importe de signaler, au point de vue doctrinal, c'est encore moins l'ampleur du champ d'action, que la transformation profonde de vieilles notions. L'application de la servitude d'alignement est-ce autre chose en effet que la détermination de la limite au-delà de laquelle l'intérêt particulier de quelques-uns doit céder et s'effacer devant la nécessité d'un mieux-être collectif ? Est-ce autre chose qu'une gêne imposée par la collectivité en tant que puissance publique, et dont le seul fondement est l'intérêt général ? L'alignement n'est donc qu'un combat entre l'urbanisme et l'égoïsme, entre lesquels — dans la législation traditionnelle — la jurisprudence du Conseil d'Etat veillait à tenir la balance égale.

Or, pour la première fois, en 1935, on se décide à assurer nettement — avec évidemment les garanties nécessaires — la prédominance de l'intérêt collectif, lequel avait jusque-là, soit enrichi les patrimoines particuliers, soit cédé devant leur hégémonie. Pour la première fois, on déclare sans réticence, vouloir faire de l'alignement, non pas une entité répondant à des idées d'ailleurs instables de justice ou d'égalité, mais en quelque sorte un impôt, une contribution que chacun doit être prêt à consentir quand on la lui demande, quand son tour est venu. La notion de justice réapparaît toutefois quand on prévoit que la puissance publique réparera, par une indemnité, ce que l'application de la servitude aura d'exorbitant dans certains cas particuliers, lorsque le préjudice subi par le propriétaire sera supérieur à la généralité prévue par la législation.

Est-ce le recul d'une institution libérale ? Est-ce un pas vers l'Etat totalitaire ? Nous ne le pensons pas. Il n'y a pas lieu d'ailleurs de hausser sur un tel plan une opération qui répond à un double besoin : pour les particuliers, l'obtention des conditions d'hygiène

(1) Doit-on noter un recul dans le fait que les règlements d'administration publique qui devaient assurer l'application du décret de 1935 ne sont pas encore intervenus ?

et de salubrité nécessaires, pour la collectivité, la sauvegarde des possibilités financières.

On peut trouver également la réforme bien lourde pour les héritages privés ; cette critique est-elle justifiée ? Certainement pas. Il faut en effet distinguer — et cela non plus on ne l'avait pas fait jusqu'ici — entre les fonds qui ne doivent rien à la vie ni à l'effort collectifs, et ceux dont seul le caractère urbain a constitué la valeur et dont les propriétaires ne peuvent raisonnablement réclamer de nouveaux avantages en raison du bénéfice déjà obtenu.

Qu'est-ce donc en effet qu'un terrain à bâtir, sinon la plupart du temps, un terrain dont la valeur a été décuplée par l'appoint d'un aménagement réalisé par la collectivité ? La réforme de l'alignement ne serait, à ce titre, qu'une nouvelle récupération de plus-value. D'ailleurs, sera-ce donc si injuste d'oublier un peu le « jus abutendi » pour l'« actio de in rem verso » ?

C'est pourquoi nous estimons que les réformes nouvelles correspondent à l'évolution des nécessités sociales. Mais pour éviter toute divergence d'interprétation, alors que les points litigieux sont connus, il serait nécessaire de refondre et d'unifier l'ensemble des prescriptions relatives à la voirie dans un Code de l'urbanisme, dont les dispositions claires et précises, éviteraient aux administrateurs de demain les obstacles rencontrés naguère par le baron Haussmann.

VU : *Le Doyen,*
EDGARD ALLIX.

VU : *Le Président de la thèse,*
LOUIS ROLLAND.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie de Paris,
G. ROUSSY.

ANNEXE

FORMULE POUR LA DÉLIVRANCE D'UN ARRÊTÉ D'ALIGNEMENT INDIVIDUEL

Nous (1).....
Vu la pétition par laquelle M (2)..... demande l'autorisation
de (3)..... et l'indication de l'alignement ;
Vu le plan d'alignement de ladite voie ;
Vu les propositions de..... ;
Vu l'avis de..... ;
Vu les lois..... ;
Vu les règlements..... ;

ARRÊTONS :

ARTICLE PREMIER. — Le pétitionnaire est autorisé à (3).....
..... à charge par lui de se conformer à l'alignement déterminé
par les lettres..... correspondant au trait rouge du plan
ci-annexé, et aux conditions spéciales suivantes (4).....

ARTICLE 2. — Les droits des tiers sont expressément réservés.

ARTICLE 3. — La présente autorisation ne sera valable que
pour un an à dater du présent arrêté, délai à l'expiration duquel elle
deviendra nulle de plein droit s'il n'en a pas été fait usage par le
pétitionnaire.

Fait à....., le.....

(1) Préfet ou Maire.

(2) Nom et adresse du pétitionnaire.

(3) Indication des travaux. Lieu d'exécution.

(4) Indication de ces conditions.

BIBLIOGRAPHIE

- BERTHÉLEMY. — Traité élémentaire de droit administratif.
- BONDE. — Traité pratique de l'aménagement, de l'extension des villes et des lotissements.
- COTELLE. — Des alignements et permissions de voirie urbaine.
- DELANNEY. — De l'alignement.
- DE ROYON. — Traité de la voirie à Paris.
- DUCROCQ. — Droit administratif.
- FÉLIX. — Extension et Aménagement des villes.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Traité de la grande voirie et de la voirie urbaine.
- FÉRAUD-GIRAUD. — Servitudes de voirie.
- GUILLAUME. — Traité pratique de la voirie vicinale, rurale et urbaine..
- HENRY. — Traité pratique de voirie.
- LAFERRIÈRE. — Traité de la juridiction administrative.
- LEBON et ROBIN. — De la législation sur les alignements.
- MONSARRAT. — Les voies urbaines publiques et privées.
- MONSARRAT. — Droits des riverains des voies publiques.
- MONSARRAT. — Aménagement et extension des villes et lotissements.
- MORIN. — De l'alignement.
- TOUZÉ. — Les plans d'aménagement et d'extension.
- Recueil périodique et critique de jurisprudence de Dalloz.
- Recueil hebdomadaire de jurisprudence de Dalloz.
- Recueil périodique Sirey.
- Recueil des Pandectes Françaises.
- Revue de droit public et de la science politique.
- Revue générale d'administration.
- Revue de jurisprudence municipale et rurale.
- Répertoire pratique de législation, de doctrine et de jurisprudence.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE. — LES DONNÉES DU PROBLÈME.....	9
CHAPITRE PREMIER. — L'alignement, sa définition, son objet, sa nature et sa raison d'être.....	9
CHAPITRE II. — Les antécédents historiques.....	16
§ 1. — Le droit romain.....	16
§ 2. — Des barbares au roi Henri.....	18
CHAPITRE III. — De la monarchie administrative à la période contemporaine	22
§ 1. — L'ancien droit	22
§ 2. — Le droit intermédiaire et l'époque moderne.....	27
DEUXIÈME PARTIE. — LA THÉORIE TRADITIONNELLE DE L'ALIGNEMENT	29
Préliminaires	29
Section I. — Les plans d'alignement.....	31
Généralités	31
CHAPITRE PREMIER. — Etablissement des plans d'alignement.....	32
§ 1. — Caractère obligatoire ou facultatif des plans.....	32
§ 2. — Confection des plans.....	33
§ 3. — Instruction des projets.....	36
§ 4. — Approbation et publication des plans.....	42
§ 5. — Interprétation et modification des plans.....	44
§ 6. — Recours contre les décisions approbatives.....	46
CHAPITRE II. — Effets des plans d'alignement.....	48
A) Immeubles non compris dans les alignements.....	49
§ 1. — Du droit de préemption.....	49
§ 2. — De la servitude d'avancement.....	55

B) Immeubles compris dans les alignements.....	57
§ 1. — Voies projetées. Redressements. Prolongements.....	57
§ 2. — Voies à élargir.....	57
APPENDICE	70
Section II. — L'alignement individuel.....	72
Généralités	72
CHAPITRE PREMIER. — Alignement et autorisation de bâtir ou de réparer	74
§ 1. — Autorisation de bâtir.....	74
§ 2. — Autorisation de réparer.....	77
CHAPITRE II. — Délivrance de l'alignement.....	79
§ 1. — Personne qui doit demander l'alignement.....	79
§ 2. — Formes de la demande et de l'instruction.....	79
§ 3. — Autorité compétente pour délivrer l'alignement.....	80
§ 4. — Forme de l'autorisation.....	82
§ 5. — Conditions que peut contenir l'arrêté.....	83
CHAPITRE III. — Effets de l'arrêté d'alignement. Péremption.....	85
CHAPITRE IV. — Refus ou retard dans la délivrance. Modification. Interprétation	89
§ 1. — Refus ou retard dans la délivrance de l'arrêté.....	89
§ 2. — Modifications aux arrêtés.....	92
§ 3. — Interprétation des arrêtés d'alignement.....	93
CHAPITRE V. — Voies de recours.....	94
§ 1. — Demande d'annulation.....	94
§ 2. — Demande d'indemnité.....	96
CHAPITRE VI. — Récolement. Questions préjudicielles.....	100
§ 1. — Récolement	100
§ 2. — Questions préjudicielles	100
CHAPITRE VII. — Contraventions.....	102
§ 1. — Compétence	102
§ 2. — Poursuites	104
§ 3. — Pénalités	107
CHAPITRE VIII. — Acquisitions et aliénations de terrains. Fixation du prix. Droits de voirie.....	115
§ 1. — Fixation du prix des terrains acquis ou aliénés par l'administration	115

§ 2. — Droits de voirie.....	120
Section III. — Les compléments de l'alignement.....	123
Généralités	123
CHAPITRE PREMIER. — Pouvoirs reconnus à l'administration en l'absence de plan d'alignement.....	124
CHAPITRE II. — Pouvoirs reconnus à l'administration en aide à la servitude d'alignement.....	127
§ 1. — Procédure d'expropriation.....	127
§ 2. — Edifices menaçant ruine.....	130
CHAPITRE III. — Pouvoirs reconnus à l'administration en complément à la servitude d'alignement.....	133
§ 1. — Nivellement	133
§ 2. — Saillies	134
APPENDICE	136
TROISIÈME PARTIE. — ASPECTS NOUVEAUX DÉRIVANT D'INSTITUTIONS RÉCENTES	139
Préliminaires	139
CHAPITRE PREMIER. — Les plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension	142
§ 1. — Obligations prévues par la loi du 14 mars 1919, modifiée par celle du 19 juillet 1924.....	142
§ 2. — Collectivités soumises à ces obligations.....	143
§ 3. — Formalités d'instruction.....	144
§ 3. — Formalités d'instruction.....	144
§ 4. — Dispositions spéciales.....	145
CHAPITRE II. — Effets des plans d'aménagement, d'embellissement et d'extension.....	147
§ 1. — Plan d'aménagement et plan d'alignement.....	147
§ 2. — Effets généraux du plan d'aménagement.....	148
§ 3. — La permission de construire.....	149
§ 4. — L'alignement fixé par le plan d'aménagement.....	150
§ 5. — Construction à édifier dans l'agglomération, mais en bordure d'une voie non ouverte.....	153
§ 6. — Construction à édifier en dehors de l'agglomération sur un terrain nu atteint par le plan.....	154
§ 7. — Cas d'un simple plan directeur.....	156

CHAPITRE III. — Lacunes et imperfections de la législation sur les plans d'aménagement	159
CHAPITRE IV. — Un autre aspect de la loi des 14 mars 1919-19 juillet 1924 : les lotissements.....	162
CHAPITRE V. — Les projets régionaux d'urbanisme et l'aménagement de la région parisienne.....	164
§ 1. — L'aménagement régional.....	165
§ 2. — L'aménagement de la région parisienne.....	167
APPENDICE. — Les voies privées.....	173
§ 1. — Les voies privées rurales.....	174
§ 2. — Les voies privées urbaines.....	175
CONCLUSION	177
Annexe	181
Bibliographie	183

